



CES/Développement cohérent transfrontalier (2022)

Pour un développement cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg dans la Grande Région

Avis

Luxembourg, le 22 juin 2022

Sommaire

Introduction	1
1 Les défis actuels du développement territorial dans l'espace transfrontalier autour du Luxembourg	4
1.1 L'émergence d'une métropole transfrontalière	4
1.2 Opportunités et risques pour le Luxembourg et les régions limitrophes	8
1.2.1 La difficile évaluation du rapport coût-bénéfice en matière de finances publiques	10
1.2.2 Le développement du télétravail, une illustration des risques et opportunités du modèle actuel	16
1.2.3 Des projections économiques et démographiques qui laissent présager de sérieux goulets d'étranglement.....	17
1.2.4 Une disponibilité du foncier économique limitée au Luxembourg	19
1.2.5 Une intégration sans convergence économique et sociale	20
1.3 Les défis de l'aménagement du territoire dans le contexte transfrontalier autour du Luxembourg	22
1.4 Quelles ambitions pour un développement cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg ?	24
2 Le cadre institutionnel de la coopération transfrontalière : Grande Région, relations bilatérales et exemples étrangers	26
2.1 Les institutions de la Grande Région.....	26
2.1.1 Le sommet des exécutifs	26
2.1.2 Les Représentants personnels	28
2.1.3 Le Secrétariat du Sommet de la Grande Région	28
2.1.4 Les groupes de travail du Sommet.....	28
2.1.5 Le Conseil Parlementaire Interrégional (CPI).....	29
2.1.6 Le Comité Economique et Social de la Grande Région (CESGR)	30
2.1.7 Le Programme INTERREG A Grande Région.....	31
2.2 La coopération bilatérale	33
2.2.1 Le Comité de Coordination interministérielle pour la coopération transfrontalière (CICT)	33
2.2.2 Luxembourg-Belgique : réunions « Gäichel »	33
2.2.3 Luxembourg-France : Commission intergouvernementale franco-luxembourgeoise (CIG)	34
2.2.4 Luxembourg-Allemagne : « Entwicklungskonzept Oberes Moseltal » (EOM)	35
2.3 Initiatives en matière de coopération transfrontalière dans le domaine de l'aménagement du territoire.....	38

2.3.1	Schéma de Développement Territorial de la Grande Région (SDTGR)	38
2.3.2	<i>Luxembourg in Transition</i>	40
2.3.3	Le GECT Alzette Belval et la Mission de préfiguration de l' <i>Internationale Bauausstellung</i> Alzette Belval, IBA	41
2.3.4	Les zones fonctionnelles transfrontalières	43
2.3.5	Le projet de Règlement « European Cross Border Mechanism » (ECBM).....	44
2.3.6	Le projet Interreg RECOTTE.....	47
2.4	Exemples de coopération dans d'autres métropoles transfrontalières	48
2.4.1	Le Grand Genève.....	48
2.4.1.1	Gouvernance du Grand Genève.....	48
2.4.1.2	Le Programme suisse des agglomérations.....	50
2.4.1.3	Engagement des partenaires	52
2.4.1.4	Principes fiscaux et compensations financières franco-suisse.....	53
2.4.1.5	Le Léman Express, réalisation phare du Grand Genève	54
2.4.2	L'aéroport de Bâle-Mulhouse	56
2.4.3	La coopération dans la région de l'Øresund	58
3	Recommandations du Conseil économique et social pour une politique de coopération au service d'un projet de territoire transfrontalier plus cohérent	62
3.1	Recommandation N°1 : Faire émerger un projet de territoire pour la métropole transfrontalière.....	62
3.2	Recommandations en matière de politiques d'aménagement du territoire et de mobilité	64
3.2.1	Recommandation N°2 : Traduire les conclusions du Schéma de Développement Territorial de la Grande Région (SDTGR) dans le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire (PDAT) et inciter les régions voisines à avoir la même démarche.....	64
3.2.2	Recommandation N°3 : Mettre en œuvre des mécanismes de partage d'informations et de participation réciproque sur les projets d'aménagement pouvant avoir un impact transfrontalier	64
3.2.3	Recommandation N°4 : Renforcer les projets d'équipements d'intérêt commun dans les communes proches des frontières où ils sont insuffisamment développés	65
3.2.4	Recommandation N°5 : Faire émerger les priorités d'infrastructures de mobilité pour les prochaines décennies.....	66
3.2.5	Recommandation N°6 : Développer des centres de télétravail pilotes dans les régions frontalières du Luxembourg, en plus des projets de centres à l'intérieur des frontières du pays... ..	67
3.3	Recommandations en matière de développement économique transfrontalier	67
3.3.1	Recommandation N°7 : Viser un développement économique plus équilibré	67
3.3.2	Recommandation N°8 : Développer des agences transfrontalières de développement économique pour promouvoir un modèle d'entreprise transfrontalière	68

3.3.3	Recommandation N°9 : Aménager des zones d'activités transfrontalières	68
3.3.4	Recommandation N°10 : Chercher une meilleure intégration des politiques de recherche et d'innovation.....	69
3.3.5	Recommandation N°11 : Etudier le potentiel de développement de plateformes logistiques d'intérêt commun.....	69
3.4	Politique sociale et de santé	70
3.4.1	Recommandation N°12 : Créer des centres de formation communs pour le personnel médical	70
3.4.2	Recommandation N°13 : Développer des Zones Organisées d'Accès aux Soins Transfrontaliers (ZOAST).....	70
3.4.3	Recommandation N°14 : Assouplir les critères de reconnaissance des prestataires du chèque service-accueil pour augmenter le nombre de crèches frontalières éligibles	70
3.5	Formation.....	71
3.5.1	Recommandation N°15 : Des recommandations déjà formulées par le CES en matière de formation professionnelle transfrontalière	71
3.5.2	Recommandation N°16 : Multiplier les Masters « co-diplômants » lorsque la masse critique ne peut être atteinte dans un seul territoire de l'aire transfrontalière	72
3.5.3	Recommandation N°17 : Réfléchir à une gestion partagée de formations professionnelles (initiales et continues) dans les secteurs les plus « critiques »	72
3.5.4	Recommandation N°18 : Renforcer les projets éducatifs transfrontaliers (langue du voisin, échanges scolaires, etc.).....	73
3.6	Mettre en œuvre des évolutions ambitieuses et des expérimentations en matière de gouvernance	73
3.6.1	Recommandation N°19 : Appliquer certaines dispositions du projet de Règlement ECBM	73
3.6.2	Recommandation N°20 : Mettre en place de nouveaux groupements transfrontaliers sur des territoires stratégiques.....	74
3.6.3	Recommandation N°21 : Améliorer le cadre juridique et fiscal pour le télétravail transfrontalier	74
3.6.4	Recommandation N°22 : Créer des zones d'activité transfrontalières dotées d'un statut spécifique.....	76
3.6.5	Recommandation N°23 : Créer des fonds dédiés à la coopération transfrontalière....	76
4	Annexes.....	78
4.1	Annexe 1 : Synthèse des principales conventions de double imposition	79
4.2	Annexe 2 : Utilisation par les collectivités françaises de la compensation financière genevoise	81
4.3	Annexe 3 : fiche détaillée du Léman Express éditée par la MOT.....	84

Introduction

Le présent Avis du Conseil Economique et Social (CES) poursuit la série d'auto-saisines dédiée au travail transfrontalier. Le premier Avis de cette série, adopté par l'assemblée plénière du CES le 22 janvier 2020, faisait une description globale du phénomène du travail transfrontalier afin de mettre en avant l'importance vitale de cet apport en main-d'œuvre pour l'économie luxembourgeoise. Le deuxième Avis, adopté le 1^{er} mars 2021, portait sur la problématique de la formation professionnelle transfrontalière, avec un accent particulier sur l'apprentissage.

Partant du constat que le développement économique du Grand-Duché s'inscrit au sein d'un espace qui dépasse ses frontières nationales, le présent Avis se focalise, quant à lui, sur les aspects liés à ce modèle de développement territorial transfrontalier qui représente des opportunités mais aussi des défis pour le développement socio-économique du Luxembourg. Il vise à formuler des recommandations pour rendre ce développement plus cohérent et soutenable sur le long terme.

Plusieurs grands constats ont poussé le CES à formuler des recommandations pour un développement plus cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg.

- Les divergences économiques et sociales demeurent très fortes dans la Grande Région, malgré une intégration économique très avancée ;
- De nombreuses interactions économiques et sociales, mais aussi les enjeux y associés, sont concentrés au niveau d'un territoire transfrontalier (aire fonctionnelle) qui dépasse largement les frontières luxembourgeoises mais qui demeure plus restreint que celui de la Grande Région. Un développement cohérent de ce territoire, qui s'apparente à une métropole transfrontalière, est une condition nécessaire pour le développement soutenable du Luxembourg ;
- La plupart des politiques de coopération transfrontalière « institutionnalisées » se font soit d'État à État, soit dans le cadre multilatéral très large de la Grande Région, et ne se superposent que partiellement au territoire à enjeux de la métropole transfrontalière du Luxembourg ;
- Les dynamiques de croissance économique et démographique font apparaître des goulets d'étranglement qui seront de plus en plus problématiques pour le développement économique, social et la situation environnementale luxembourgeoise. Il apparaît difficile d'adresser certaines de ces problématiques sans une meilleure coordination transfrontalière avec les territoires voisins ;
- Il est dans l'intérêt économique du Luxembourg que le territoire de la métropole transfrontalière soit organisé de manière plus cohérente et que les régions limitrophes (dans lesquelles vivent par ailleurs de nombreux Luxembourgeois) bénéficient d'une meilleure attractivité et qualité de vie ;
- Les régions limitrophes ne semblent bénéficier que partiellement du dynamisme économique luxembourgeois, entraînant des disparités de développement parfois très fortes aux frontières et appelant à un certain rééquilibrage ;
- Le modèle de développement territorial actuel fait apparaître de fortes interdépendances pour le Luxembourg et ses voisins, avec des inconvénients, des avantages parfois partagés par

tous et parfois divergents, ce qui rend la coopération aisée dans certains domaines, mais peut la compliquer dans d'autres.

Ces constats plaident pour un nouvel état d'esprit et la mise en œuvre de nouveaux objectifs dans les politiques de coopération transfrontalière entre le Luxembourg et les régions limitrophes. Il est possible de présenter **cinq grands objectifs** qu'une telle politique pourrait chercher à remplir.

- Agir concrètement sur les opportunités de créer des « effets de masse critique » par la mise en commun et la mise en réseau de moyens (humains, financiers, projets, etc.) afin de rendre plus compétitive et attractive la métropole transfrontalière du Luxembourg.
- Rechercher une dynamique de convergence socio-économique entre les territoires pour limiter les vulnérabilités associées à la polarisation excessive des activités, notamment en faisant émerger des pôles « secondaires » dans la région transfrontalière.
- Mettre en place de nouveaux mécanismes permettant d'inciter tous les acteurs à investir davantage dans les territoires frontaliers en vue de favoriser le cadre infrastructurel, la qualité des équipements et un aménagement cohérent de ces espaces.
- Contribuer au renforcement de la politique de cohésion territoriale de l'Union européenne (UE) et à l'image du territoire en testant des dispositifs transfrontaliers pilotes.
- Accompagner la transition écologique de l'aire métropolitaine transfrontalière.

La première partie de cet Avis propose une synthèse des **défis actuels du développement territorial de la métropole transfrontalière du Luxembourg**, cet espace géographique « fonctionnel » qui dépasse les frontières nationales du Grand-Duché mais qui demeure considérablement plus restreint que le territoire de la Grande Région. Cet état des lieux, non exhaustif, aborde notamment la question du périmètre de cette aire transfrontalière, les avantages et opportunités mais aussi les risques associés à ce modèle de développement territorial du point de vue du Luxembourg et de ses partenaires, ainsi que les défis que pose la pratique de l'aménagement du territoire dans un contexte transfrontalier.

La deuxième partie de l'Avis décrit les principaux projets et les instances qui composent le **cadre actuel de la coopération transfrontalière** entre le Luxembourg et les territoires limitrophes. Elle propose également une description de la coopération dans d'autres espaces transfrontaliers, notamment celui du Grand Genève, où un projet de territoire transfrontalier a été instauré et fonctionne avec des outils qui n'existent pas dans la métropole transfrontalière du Luxembourg.

Enfin, la troisième partie de cet Avis du CES formule **23 recommandations** pour une politique de coopération au service d'un projet de territoire transfrontalier plus cohérent. Elles visent à faire émerger un projet pour la métropole transfrontalière du Luxembourg qui passera par de nouveaux objectifs en matière de coopération transfrontalière, reposant sur 5 piliers : l'aménagement du territoire et la mobilité, le développement économique transfrontalier, les politiques sociales et de santé, la formation ainsi que les évolutions à favoriser en matière de gouvernance et d'expérimentation.

Par cet avis, le CES souhaite sensibiliser le gouvernement luxembourgeois mais aussi la société civile et l'ensemble des décideurs sur la nécessité de mieux prendre en compte les enjeux transfrontaliers qui sont devenus d'une importance de premier plan pour un développement du Grand-Duché soutenable sur le long terme. Le CES appelle également le gouvernement à intégrer les corps

intermédiaires de la Grande Région (Conseil économique et social, CESGR, partenaires sociaux) dans ce processus.

Dans le cadre de l'élaboration du présent Avis, le CES a auditionné un certain nombre d'Experts qu'il souhaite particulièrement remercier pour avoir partagé avec nous leurs connaissances et expérience en la matière. Il s'agit des personnes suivantes :

Monsieur Matthieu BARADEL, Directeur de Projet au Canton de Genève (Suisse).

Monsieur Frédéric BESSAT, Directeur du Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT) du Grand Genève (France-Suisse).

Monsieur André BIEVER, Directeur adjoint de la Direction des affaires européennes et des relations économiques internationales, Ministère des Affaires étrangères et européennes

Monsieur Aurélien BISCAUT, Secrétaire Général de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (France).

Dr. Antoine DECOVILLE, chercheur au LISER.

Monsieur Henry DEMORTIER, Directeur de la stratégie territoriale, IDELUX (Belgique).

Dr. Frédéric DURAND, chercheur au LISER.

Dr. Estelle EVRARD, chercheuse à l'Université du Luxembourg.

Monsieur Thierry MAEDER, Chef de Projet NyonRégion au Canton de Vaud (Suisse).

Monsieur Alexandre PETIT, stratégie territoriale, IDELUX (Belgique).

Monsieur Jean PEYRONY, Directeur Général de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (France).

Madame Pascale ROULET-MARIANI, pour le Secrétariat Général du GLCT Grand Genève ad intérim (France-Suisse).

Dr. Matthias SCHWALBACH, Geschäftsführer, Handwerkskammer Trier (Allemagne).

Madame Marie-Josée VIDAL, Premier Conseiller de Gouvernement, Coordinatrice générale du Département de l'aménagement du territoire, Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire.

1 Les défis actuels du développement territorial dans l'espace transfrontalier autour du Luxembourg

1.1 L'émergence d'une métropole transfrontalière

L'un des points de départ de cet Avis est le constat qu'il s'est développé au fil des dernières décennies un territoire transfrontalier toujours plus intégré autour du Luxembourg. Il apparaît assez clairement que cet espace transfrontalier se caractérise par des interdépendances toujours plus fortes, mais qu'il ne correspond pas aux (vastes) frontières de la Grande Région, où sont pourtant structurées la plupart des politiques de coopération transfrontalières. Il est donc nécessaire de bien définir l'espace géographique dans lequel se situent les enjeux passés en revue dans cet Avis, en empruntant des notions de géographie.

Pourquoi parler de « métropole transfrontalière du Luxembourg » ?

Le point de départ de cette approche géographique est la notion d'aire fonctionnelle. Il existe différentes définitions de l'aire fonctionnelle transfrontalière autour du Luxembourg, qui sera dénommée dans cet avis « **métropole transfrontalière du Luxembourg** ». Traditionnellement, une aire fonctionnelle se définit comme un territoire constitué « d'une ville et de sa zone de migration pendulaire. Les **zones urbaines fonctionnelles** sont donc constituées d'une ville densément habitée et d'une zone de migration pendulaire moins densément peuplée dont le marché du travail est fortement intégré à la ville (OCDE, 2012) »¹.

Le terme de métropole utilisé dans cet Avis fait référence au phénomène de **métropolisation**. Si ce phénomène fait souvent référence à l'émergence des métropoles mondiales, il peut également, à certains égards, être utile à l'analyse de régions de plus petite taille, et sa définition raisonne particulièrement bien dans l'étude de l'aire fonctionnelle transfrontalière du Luxembourg : « La métropolisation désigne le processus de concentration de populations, d'activités, de valeur dans des villes de grande taille. (...) Les facteurs de la métropolisation sont divers : économies d'échelle et d'agglomération, avantages comparatifs, besoins d'accessibilité aux réseaux (aux échelles nationales et mondiales), etc. (...) La métropolisation amplifie un certain nombre de problèmes d'aménagement liés à l'étalement urbain, aux mobilités croissantes, à l'augmentation de nuisances (pollution, engorgement) et surtout à l'injustice sociale, notamment par la gentrification des quartiers populaires centraux et péri-centraux. L'ensemble réinterroge aussi les modes de gouvernance urbaine. »²

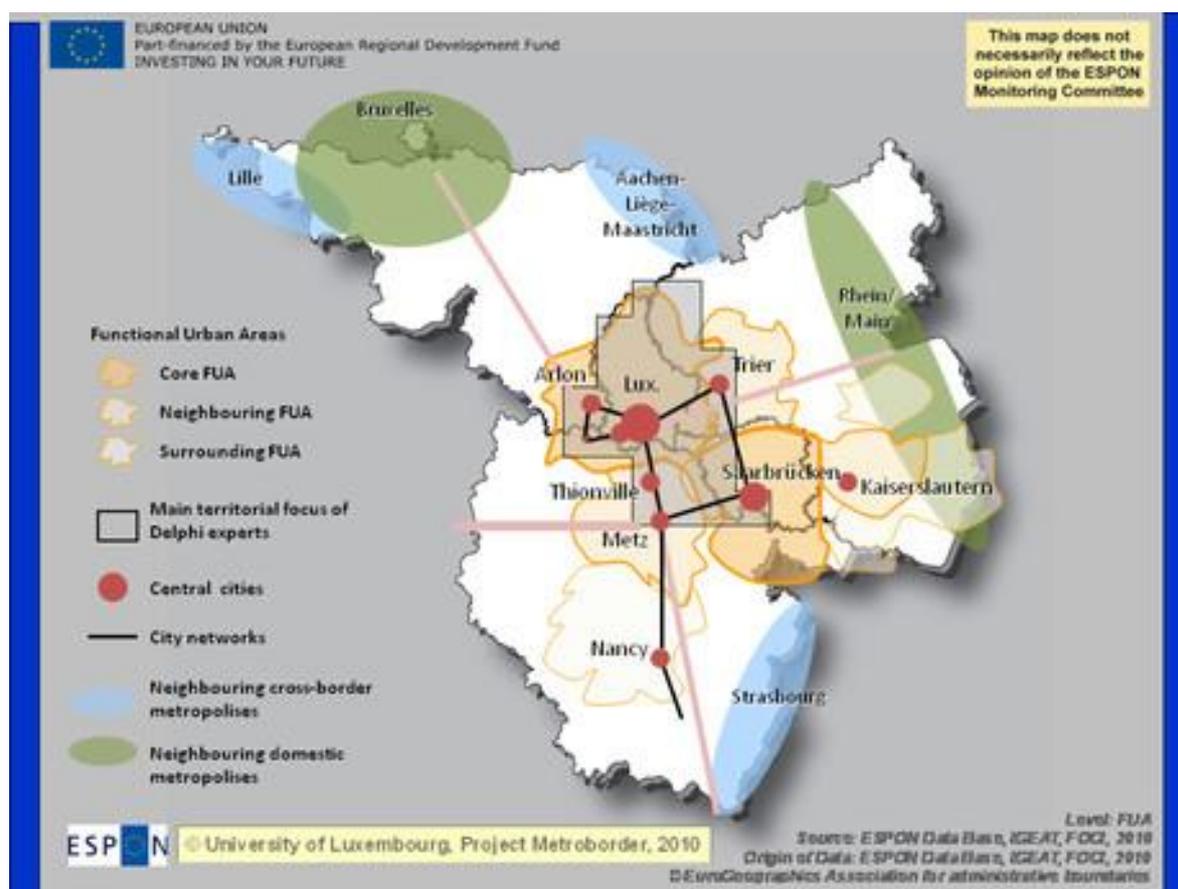
De la « métropole polycentrique transfrontalière » à « l'espace métropolitain central autour du Luxembourg », un territoire stratégique désormais identifié dans la Grande Région

En 2010, le « rapport Metroborder » a décrit le territoire de la Grande Région comme une *région métropolitaine polycentrique transfrontalière* (RMPT), comprenant deux aires urbaines fonctionnelles de dimension transfrontalière centrées sur le Luxembourg et sur Sarrebruck. Comme le montre la carte ci-dessous, l'aire fonctionnelle de Luxembourg comprend l'intégralité du pays (le point central pouvant être considéré serait davantage le pays dans son ensemble et pas seulement sa capitale) et déborde assez largement autour des trois frontières nationales de ce dernier.

¹ Source : Eurostat.

² Source : Géoconfluences.

Carte 1 : L'aire fonctionnelle de Luxembourg



Source : ESPON, Rapport Metroborder, Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière, 2010.

Plus récemment, le Rapport final du *Schéma de Développement Territorial de la Grande Région* (SDTGR, 2021) évoque pour le développement territorial de la Grande Région « trois niveaux spatiaux, à savoir le niveau de la Grande Région dans son ensemble, **le niveau de l'espace métropolitain central autour de Luxembourg** et le niveau des territoires transfrontaliers de proximité ». Le rapport préconise par ailleurs que « l'objectif de développement d'un espace métropolitain transfrontalier polycentrique pourrait être limité au niveau spatial de l'espace métropolitain central autour du Luxembourg dans le cadre du SDTGR. Cela permettrait d'éviter toute confusion et de mettre en évidence la nécessité d'un développement équilibré au sein de l'espace ». Le présent avis du CES s'inscrit pleinement dans cette logique et cherche à caractériser les enjeux et à proposer des actions concrètes pour concourir à cet objectif du SDTGR.

Une tentative de délimitation de la métropole transfrontalière du Luxembourg, une « région » qui se distingue au niveau européen par son fort dynamisme

D'un point de vue conceptuel, la définition du périmètre de l'aire fonctionnelle transfrontalière dépend des interactions fonctionnelles qui sont considérées (marché du travail, marché du logement, consommation de biens et services, mobilité en matière de formation, culture, loisirs, fonctions environnementales, etc.). Dans la plupart des cas, c'est l'intégration du marché du travail qui est considéré comme critère pertinent pour déterminer la métropole transfrontalière du Luxembourg.

En retenant le critère du marché du travail, il est possible de définir la métropole transfrontalière du Luxembourg comme un espace fonctionnel allant de 1,3 à 2,5 millions d'habitants selon le seuil de

frontaliers parmi la population résidente retenu (voir tableau 1 et carte 2). Ce territoire se distingue en outre par son dynamisme économique et démographique, y compris en comparaison à d'autres métropoles européennes.

La Fondation IDEA, qui a proposé cette définition de la métropole transfrontalière du Luxembourg en 2019³, note que « la croissance du marché du travail et de la population du Luxembourg offre peu de comparaison au niveau européen, que ce soit avec les autres États ou les autres grandes agglomérations. Aucune des 271 régions métropolitaines européennes⁴ n'égale le Luxembourg sur le plan de la croissance démographique, et seules quatre d'entre elles⁵ le dépassent sur le plan du rythme des créations d'emploi. Même en considérant les territoires frontaliers dans lesquels au moins 15% de la population active occupée travaille au Luxembourg⁶, la « métropole luxembourgeoise » (comprenant le Luxembourg et lesdits territoires) se classerait au 9^e rang sur 271 pour le dynamisme démographique et 15^e rang sur 271 pour l'évolution de l'emploi⁷. Selon le degré d'intégration considéré des territoires voisins (matérialisé ici par la part des travailleurs frontaliers dans la population active occupée au lieu de résidence), l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg peut se définir comme un territoire allant de 1,3 million à 2,5 millions d'habitants et de 593.000 à 1.011.000 emplois. »

Tableau 1 : Evolution de la population et de l'emploi salarié

	Population totale 2017 (x1000)	Evolution 2007-2017	Emploi salarié 2015 (x1000)	Evolution 2005-2015
UE 28	511 370	+2,6%	193 519	+5,1%
Régions métropolitaines de l'UE 28	299 384	+4,7%	122 483	+6,4%
Luxembourg	590,7	+24%	406,1	+32%
<i>Territoires frontaliers (>15% de frontaliers) *</i>	747,8	+6%	186,5	+0%
« Métropole transfrontalière du Luxembourg » (seuil à 15% de frontaliers)	1 338,5	+13%	592,6	+20%
<i>Territoires frontaliers (>10% de frontaliers) **</i>	1 024,3	+5%	319,4	+3%
« Métropole transfrontalière du Luxembourg » (seuil à 10% de frontaliers)	1 614,9	+11%	725,5	+17%
<i>Territoires frontaliers (>5% de frontaliers) ***</i>	1 883,9	+4%	605	-1%
« Métropole transfrontalière du Luxembourg » (seuil à 5% de frontaliers)	2 474,5	+8%	1 011,1	+10%

* arrondissements d'Arlon, de Virton et de Bastogne (BE) + Landkreise de Trèves-Sarrebouurg et Eifel-Bitburg-Prüm (DE) + zones d'emploi de Thionville et de Longwy (FR)

** : précédents (*) + arrondissement de Neufchâteau (BE) + Stadtkreis de Trèves + Landkreis de Merzig-Wadern (DE)

*** : précédents (**) + arrondissement de Verviers (BE) + zone d'emploi de Metz (FR)

Sources : EUROSTAT, DESTATIS, INSEE, IWEPS, STATEC, calculs Fondation IDEA

³ Vincent Hein, Fondation IDEA asbl, Document de Travail N°13, Le codéveloppement dans l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg. Vers un modèle plus soutenable ? novembre 2019. <https://www.fondation-idea.lu/2019/11/12/document-de-travail-n13-le-codeveloppement-dans-laire-metropolitaine-transfrontaliere-du-luxembourg-vers-un-modele-plus-soutenable/>.

⁴ Selon la classification d'Eurostat.

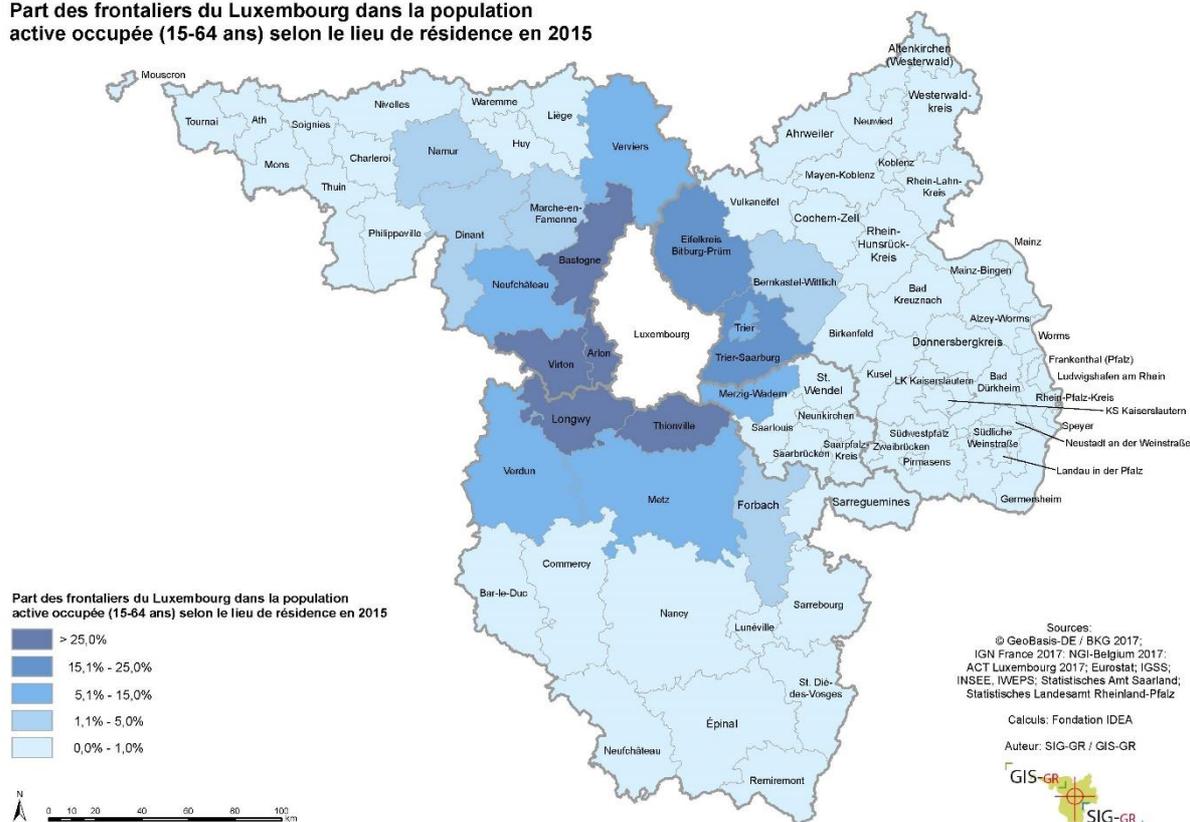
⁵ Gdansk, Warszawa, Lublin et Kielce, situées en Pologne.

⁶ Arrondissements d'Arlon, de Virton et de Bastogne (BE), Landkreise de Trèves-Sarrebouurg et Eifel-Bitburg-Prüm (DE), zones d'emploi de Thionville et de Longwy (FR).

⁷ Evolution de l'emploi salarié de 2005 à 2015 et de la population de 2007 à 2017, données Eurostat.

Carte 2 : Part des frontaliers du Luxembourg dans la population active occupée (15-64 ans) selon le lieu de résidence en 2015

Part des frontaliers du Luxembourg dans la population active occupée (15-64 ans) selon le lieu de résidence en 2015



Une intégration qui dépasse le marché du travail

Si l'approche basée sur l'analyse du marché du travail est la plus commode en raison notamment de la disponibilité de statistiques, il est important de noter que cette intégration dans la métropole transfrontalière dépasse la seule problématique du marché du travail.

Le Luxembourg, en tant que pays, est dépendant de ce territoire pour un certain nombre de besoins « fonctionnels » dans une proportion variable, tels que le fonctionnement du marché du travail (accès à la main d'œuvre), mais aussi l'accès aux consommateurs non-résidents, la fourniture de biens et services (publics et privés) d'entités non-résidentes, l'accès au foncier, au logement, à des infrastructures stratégiques, etc. De manière symétrique, les territoires de proximité des régions limitrophes dépendent du Luxembourg pour leurs propres besoins fonctionnels, également dans une proportion variable, comme l'emploi des actifs, l'accès aux consommateurs, la fourniture de biens et services (publics et privés), l'accès à des infrastructures stratégiques, etc.

1.2 Opportunités et risques pour le Luxembourg et les régions limitrophes

L'interdépendance entre le Luxembourg et les régions limitrophes est croissante, principalement en raison de la croissance ininterrompue du nombre de travailleurs frontaliers. Pour les territoires qui composent la métropole transfrontalière du Luxembourg, les opportunités et les risques liés à ce « modèle » de développement transfrontalier prennent toujours plus d'importance dans leurs propres problématiques.

Pour bien appréhender les enjeux auxquels la métropole transfrontalière du Luxembourg fait face et pour en tirer des conclusions cohérentes sur les recommandations à formuler, il est nécessaire de dresser un premier inventaire des opportunités et des risques que représente le développement transfrontalier du territoire pour les uns et les autres. Certaines opportunités et risques sont partagés par le Luxembourg et les territoires frontaliers (ou permettent de jouer sur des complémentarités), mais il arrive aussi que l'intégration transfrontalière génère des phénomènes où les intérêts sont parfois divergents. Le tableau 2 ci-dessous permet de décrire ces situations diverses.

S'il est important de bien avoir la vue d'ensemble sur les opportunités et les risques, il l'est tout autant de considérer que les équilibres avantages/inconvénients peuvent évoluer au fil du temps. A titre d'exemple, le solde des recettes - dépenses liées au travail frontalier, actuellement favorable aux finances publiques luxembourgeoises, pourrait à terme devenir « déficitaire », en raison notamment du départ à la retraite des premières « vagues » de travailleurs frontaliers. Autre illustration : s'il était pendant longtemps permis de considérer que le dynamisme du marché du travail luxembourgeois était dans l'ensemble bénéfique aux économies voisines parce qu'il leur permettait d'absorber en partie le choc de la désindustrialisation (et du chômage qui en découlait) auquel elles faisaient face, les tensions actuelles sur la disponibilité de main-d'œuvre amènent à reconsidérer ce diagnostic, au moins partiellement.

Un tel diagnostic des avantages et inconvénients est nécessaire pour bien comprendre les attentes des différents acteurs de la métropole transfrontalière et permet de prendre de la hauteur sur les enjeux à adresser. **Mais cet exercice ne permet en rien de tirer une conclusion générale, parfois tentée dans le débat public, sur laquelle des parties (Luxembourg ou régions limitrophes) bénéficieraient davantage de l'intégration transfrontalière que d'autres.** En effet, à l'intérieur même des différents territoires, il peut être difficile de « trancher » sur le fait que tel ou tel phénomène est globalement positif ou négatif. A titre d'exemple, si l'attractivité économique du Luxembourg entraîne une hausse des prix immobiliers dans les communes à proximité des frontières, cela sera bénéfique aux propriétaires fonciers et immobiliers mais pourrait pénaliser les primo-accédants vivant dans ces régions, en particulier ceux ne bénéficiant pas des avantages salariaux offerts par le Luxembourg.

Tableau 2 : Opportunités et vulnérabilités liées à l'intégration transfrontalière du Luxembourg et des régions voisines

	Pour les territoires frontaliers du Luxembourg	Pour le Luxembourg
Aspects positifs et opportunités	<ul style="list-style-type: none"> • Regain démographique. • Augmentation du pouvoir d'achat local (salaires, prestations sociales) potentiellement favorable à l'économie présentielle (services à la personne, commerce, immobilier, loisirs, ...) et aux finances publiques (TVA). Augmentation de la valeur du patrimoine foncier et immobilier. • Augmentation de l'attractivité relative pour des activités plus intensives en foncier. • Image dynamique pour des territoires (ruraux ou en reconversion industrielle) qui ont trouvé des relais de développement (bien qu'exogènes). • Facilitation de la lutte contre le chômage pour les territoires souffrant de la désindustrialisation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilité de recours à une main-d'œuvre qualifiée localisée dans un bassin d'emploi de proximité. • « Non dépenses » publiques (infrastructures de formation, d'éducation, de soins, équipements publics, chômage, dépendance, ...) et retenue d'impôts à la source. • Pays jouissant de l'image d'une « métropole » européenne attractive. • Effet de « décompression » relatif du marché foncier et immobilier. • Disponibilité des leviers politiques propres à un État dans les négociations avec des partenaires grand-régionaux ayant des compétences plus limitées.
	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de créer des « effets de masse critique » par la mise en commun et la mise en réseau de moyens (humains, financiers, projets, etc.). • Possibilité de développer une image et une attractivité internationales. • Complémentarité des territoires. 	
Aspects négatifs et vulnérabilités	<ul style="list-style-type: none"> • Pression foncière et immobilière. • Inégalités (de revenus et d'accès au logement) entre « locaux » et frontaliers. • Faible attractivité relative pour les entreprises et les activités à haute valeur ajoutée. • Attractivité salariale du Luxembourg faisant concurrence aux entreprises locales. • Charges publiques (formation, éducation, soins, petite enfance, équipements divers) et rentrées fiscales liées à l'activité économique faibles en comparaison à la densité d'actifs. Sentiment de relégation (« banlieues dortoirs »). • Image de régions se reposant sur la seule proximité du Luxembourg et n'ayant pas de moteur de développement endogène. • Poids politique moindre des collectivités locales (BE-DE-FR) par rapport à un État (LU). 	<ul style="list-style-type: none"> • Maintenir l'attractivité par rapport aux autres territoires nécessite des efforts continus (salaires, prestations sociales, infrastructures, etc.). • Coût d'opportunité lié aux salaires et prestations sociales reversés à l'étranger. • Pression foncière et immobilière, congestion pouvant à terme faire baisser l'attractivité. • Risque de relégation des classes sociales moins aisées vers la périphérie (parfois à l'étranger), sentiment de déclassement. • Risque de ressentiment entre la population résidente et les actifs non-résidents. • Image du pays comme profitant de l'aubaine de la présence d'actifs dans les régions frontalières : nécessité de donner davantage de gages de coopération. • Absence de leviers politiques directs pour mener des actions dans sa zone d'influence (dépendance de décisions politiques extérieures).
	<ul style="list-style-type: none"> • Dépendance croissante du modèle de développement de facteurs exogènes sur lesquels seule une politique active de coopération peut avoir un impact. • Hyperspécialisation des territoires et des actifs (polarisation) limitant la capacité à mener une diversification économique. • Étalement urbain, allongement des déplacements et de leur impact sur la qualité de vie et l'environnement. • Vulnérabilité du modèle de développement face au risque de « retour des frontières ». 	

1.2.1 La difficile évaluation du rapport coût-bénéfice en matière de finances publiques

Au cours des dernières années, certains représentants de collectivités locales dans les régions limitrophes ont appelé à une meilleure répartition des recettes liées à la fiscalité sur le revenu des travailleurs frontaliers. Plusieurs représentants communaux (en particulier en France) estiment en effet devoir supporter des dépenses publiques supplémentaires en raison de la croissance démographique entretenue par le dynamisme du marché du travail luxembourgeois que l'évolution de leurs recettes fiscales ne permet pas de couvrir. Suite à leur mobilisation, le Congrès Européen des Pouvoirs Locaux du Conseil de l'Europe a adopté une Résolution⁸ en 2019 appelant à « promouvoir le codéveloppement en tant qu'objectif commun, en vue de soutenir la croissance économique, et à répartir équitablement les recettes fiscales qui en découlent (...) ». D'après cette Résolution, l'application des principes relatifs à la non double imposition préconisés par l'OCDE peut aboutir à des systèmes dans lesquels les salariés frontaliers sont certes protégés de ce risque de double imposition par les conventions fiscales entre États, mais où les collectivités de résidence peuvent néanmoins être affectées dans « leur capacité d'investissement du fait de la pression budgétaire liée à une évolution démographique encore accentuée par les besoins de main-d'œuvre du pays voisin ». Les collectivités locales restent dépendantes des règles fiscales et des mécanismes de péréquation décidés au niveau de leur propre État et pour lequel le Luxembourg n'a, a priori, pas de légitimité à intervenir. D'importants transferts publics transfrontaliers interviennent également déjà par le biais des dépenses sociales, alimentées par le budget de l'État.

Les États voisins ne formulent pas, quant à eux, de revendications publiques en la matière. Les conventions fiscales bilatérales signées avec ces derniers, y compris les plus récentes⁹, retiennent le principe du prélèvement de l'impôt à la source (pays lieu de travail du salarié) et n'incluent pas de rétrocession automatique au pays de résidence du salarié basée sur les recettes de l'IRPP collecté au Luxembourg, bien que cela se pratique avec d'autres de leurs États voisins. Les gouvernements français et belge ont même récemment accepté de modifier ces conventions bilatérales dans le but d'augmenter le nombre de jours de télétravail à partir duquel les salariés frontaliers se voient imposer une partie de leur revenu dans leur pays de résidence, renonçant ainsi potentiellement à des recettes fiscales.

Cependant, l'État belge bénéficie d'une compensation financière de l'État luxembourgeois redistribuée ensuite dans les communes en fonction de la masse salariale des frontaliers qui y résident. Bien que trouvant son origine dans un accord datant de 1975 (dans le cadre de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise « UEBL ») destiné à compenser les pertes d'accises des communes frontalières du Luxembourg (effet dit « Martelage »), cette compensation qui représente 48 millions d'euros annuels en 2022¹⁰ s'apparente, compte tenu du mode de répartition opéré par l'État belge, à une compensation du manque à gagner fiscal pour les communes où résident un nombre important de travailleurs frontaliers. L'organisation de la fiscalité belge impacte en effet

⁸ Résolution 449 (2019) et Recommandation 438 (2019) du Congrès Européen des Pouvoirs Locaux, *Une répartition équitable de l'impôt dans les zones transfrontalières, Conflits potentiels et possibilités de compromis*, Rapporteur : Karl-Heinz Lambertz.

⁹ Voir : Convention entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune, signée à Paris le 20 mars 2018.

¹⁰ Suite à la réunion commune "Gäichel XI" des gouvernements belge et luxembourgeois à Luxembourg du 31 août 2021, le montant de cette compensation est passé de 34 millions d'euros à 48 millions d'euros et sera augmenté de 5% par an au cours de la prochaine décennie.

directement les communes hébergeant des frontaliers, dans la mesure où près de 18%¹¹ des recettes des communes wallonnes proviennent d'une taxe additionnelle que les communes prélèvent sur l'Impôt des Personnes Physiques (IPP), impôt auquel les travailleurs ne sont pas soumis pour les revenus en provenance du Luxembourg.

Peu d'éléments chiffrés sur les coûts et les bénéfices du phénomène frontalier en matière de finances publiques

Bien qu'une vue d'ensemble serait a priori nécessaire dans ce domaine, il reste difficile d'évaluer précisément l'ensemble des coûts et bénéfices que l'intégration territoriale transfrontalière génère pour les finances publiques luxembourgeoises et pour celles des régions limitrophes. En effet, l'existence même du travail frontalier génère toute une série de recettes et de coûts directs mais aussi indirects, dont il est difficile de chiffrer les montants avec exactitude, étant donné la complexité des interactions, par ailleurs évolutifs dans le temps. De surcroît, il s'agit d'un phénomène véritablement structurant pour l'ensemble de l'économie du territoire frontalier. Il est vraisemblable que sans l'intégration transfrontalière, la trajectoire même du développement économique luxembourgeois aurait été significativement différente, si bien qu'il est délicat d'isoler les seuls effets sur les finances publiques liés à l'existence du phénomène frontalier pour en tirer des conclusions sur un rapport « coûts-bénéfices » à même de guider les politiques publiques en la matière. Cette remarque vaut également pour les régions limitrophes.

Il est néanmoins possible de faire ressortir quelques éléments chiffrés. Comme le rappelait l'Avis du CES adopté le 20 janvier 2020, les avantages du modèle frontalier sont nombreux pour le Luxembourg, en particulier le paiement des impôts et des cotisations sociales et les dépenses de consommation sur le territoire grand-ducal. D'après les données de la balance des paiements publiées par le STATEC¹², les 200.721 travailleurs frontaliers entrants comptabilisés en 2019 sont rémunérés à hauteur de 12,1 milliards d'euros¹³ et bénéficient, avec l'ensemble des ayant-droit non-résidents, de prestations sociales s'élevant à 2,6 milliards d'euros, auxquelles il est possible d'ajouter près de 40 millions d'euros d'indemnités de chômage et 27 millions d'euros d'aides financières aux étudiants. Les recettes, composées d'impôts sur le revenu (1,2 milliard d'euros) et de cotisations sociales (2,8 milliards d'euros) imputés aux frontaliers entrants, s'élèvent à près de 4 milliards d'euros.

Actuellement, sur le plan de la fiscalité et de la sécurité sociale, les travailleurs frontaliers ont un impact direct positif sur les finances publiques luxembourgeoises qui peut être estimé à près de 1,3 milliard d'euros. Sur les dix dernières années (2009-2019), sur base des données de la balance courante, ce solde (ici exprimé hors prestations de chômage et aides aux étudiants) a progressé de 461 millions d'euros (+51%). Les « recettes » (impôts et cotisations versées) ont augmenté de 1.551 millions d'euros (+72%) et les prestations sociales de 1.090 millions d'euros (+64%) sur les dix dernières années.

¹¹ Données 2021, source : Union des Villes et Communes de Wallonie, « La fiscalité communale: additionnels à l'IPP et au PRI ».

¹² Regards N°21, 12/2020, « L'impact des frontaliers dans la balance de paiements en 2019 », STATEC.

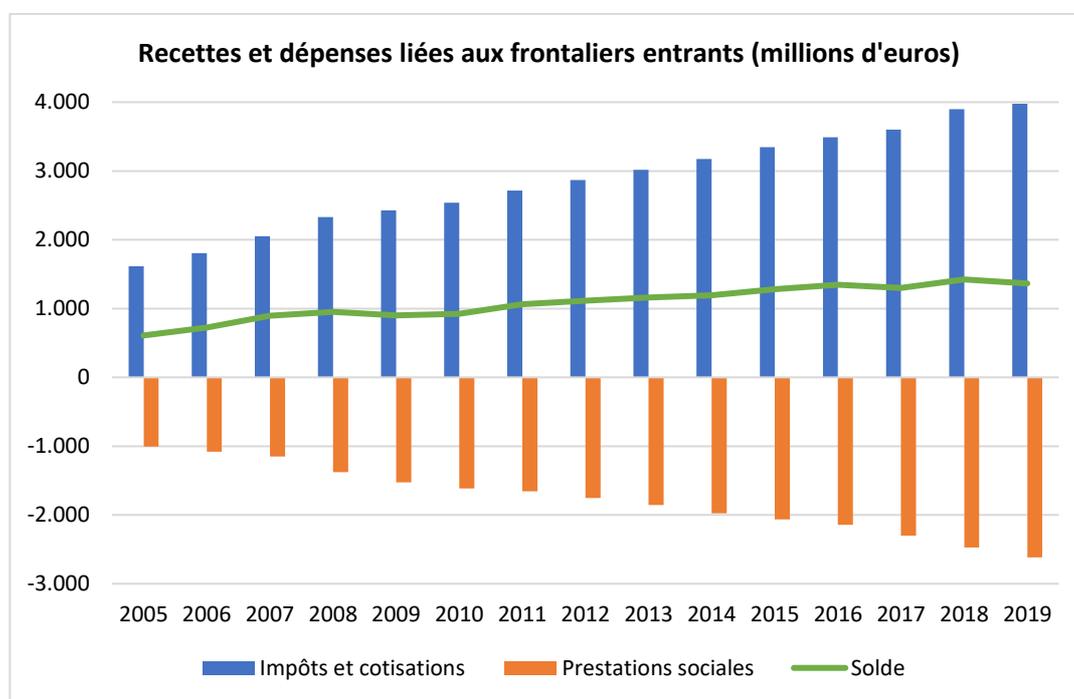
¹³ Ces rémunérations sont constituées de 10,6 milliards d'euros de salaires et traitements bruts auxquels sont ajoutés 1,5 milliard d'euros de cotisation à charge de l'employeur.

Tableau 3 : Principales contributions et prestations liées aux salariés frontaliers (entrants) au Luxembourg en 2019 (millions d'euros)

Contributions des frontaliers entrants	Cotisations sociales	2.761
	Impôts sur le revenu	1.217
	Total	3.978
Prestations versées aux non-résidents	Prestations de pensions	-1.101
	Prestations autres que de pensions	-1.513
	Indemnités de chômage	-40
	Aides financières aux étudiants	-27
	Total	-2.681
Solde		+1.296

Sources : STATEC, BCL.

Graphique 1 : Impact des travailleurs frontaliers sur les finances publiques luxembourgeoises



Sources : STATEC, BCL.

En revanche, sur le long terme, les prestations de pension devraient significativement progresser et pourraient renverser la donne. Si le nombre d'anciens frontaliers devenus retraités demeure significativement inférieur au nombre de frontaliers actifs - les projections de l'IGSS¹⁴ prévoient en effet une hausse sensible des prestations de pensions versées aux ayant-droit non-résidents - sur l'horizon 2020-2070 - leur progression devrait être plus rapide que celle des pensions versées aux résidents (respectivement +4,9% par an, contre +2,6% par an pour les résidents). Ainsi, les dépenses de pensions à destination des non-résidents qui pèsent actuellement 2,2% du PIB, pourraient représenter 5,8% du PIB en 2050 et même 8,7% en 2070.

¹⁴ Voir : Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS), « Bilan technique général du régime d'assurances pension – 2022 », février 2022.

Tableau 4 : Evolution des dépenses pour pensions entre 2020 et 2070 (% du PIB)

Tableau 33 - Evolution des dépenses pour pensions (détail) entre 2020 et 2070 (en % du PIB)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	Croissance réelle
Dépenses pour pensions	7,6%	8,9%	10,5%	12,4%	14,3%	15,7%	3,5%
<i>Résidents</i>	5,4%	5,7%	6,0%	6,5%	7,0%	7,0%	2,6%
<i>Frontaliers</i>	2,2%	3,1%	4,5%	5,8%	7,3%	8,7%	4,9%
<i>Hommes</i>	4,5%	5,0%	5,7%	6,8%	7,9%	8,8%	3,4%
<i>Femmes</i>	3,1%	3,8%	4,8%	5,6%	6,3%	6,9%	3,7%

Source : IGSS

Quant à la consommation des travailleurs frontaliers sur le territoire luxembourgeois, la comptabilité nationale ne tient compte que des dépenses de consommation des non-résidents (un public plus large que celui des travailleurs frontaliers), lesquelles s'élèvent à 4 milliards d'euros en 2021, soit environ 12% des dépenses de consommation finale des ménages. D'après la Banque Centrale du Luxembourg (BCL), environ 17% du revenu brut perçu par les frontaliers sont dépensés au Grand-Duché, ce qui équivaldrait, selon les données de la balance courante, à environ 2 milliards d'euros dépensés sur le territoire luxembourgeois, pouvant générer une forme de « retour », bien que partiel, de recettes publiques via les taxes et accises.

Des effets nombreux ... et parfois complexes

Le fait qu'une partie importante des actifs contribuant à l'économie luxembourgeoise ne vive pas sur le territoire grand-ducal favorise également certaines économies de dépenses par rapport à une situation où l'ensemble de ces actifs résiderait dans le pays. Certains coûts sont en effet pris en compte par les institutions publiques de leur pays de résidence ou d'origine, comme la formation initiale des actifs, l'éducation des enfants, les dépenses liées à l'aménagement du territoire, le fonctionnement des services communaux, une partie des services de transports publics, les dépenses de santé des conjoints non-frontaliers, le logement subventionné, etc. Ces effets sont difficiles à chiffrer et certains ne relèvent pas uniquement du « modèle » transfrontalier de la métropole du Luxembourg mais également de la libre circulation au sein de l'UE et des choix en matière de politique publique dans les pays voisins. Du point de vue de la protection sociale, la plupart des dépenses de dépendance sont prises en charge par les pays voisins et les dépenses d'indemnisation du chômage des non-résidents ne sont prises en compte que pour les trois premiers mois¹⁵.

Mais l'intégration transfrontalière génère aussi des dépenses publiques et des « non-recettes » luxembourgeoises spécifiques, il est possible de mentionner le cofinancement d'infrastructures dans les régions limitrophes et la compensation « Gäichel » versée aux communes belges. Les frontaliers sont également éligibles à certaines « dépenses fiscales » sous condition, et le fait qu'ils ne vivent pas dans le pays représente un manque à gagner (potentiellement très élevé) en matière de recettes liées à la consommation. En outre, cela génère également un manque à gagner de fiscalité liée à

¹⁵ D'après le gestionnaire français de l'assurance chômage (Unédic), le surcoût de dépenses de l'assurance chômage française au bénéfice d'anciens travailleurs frontaliers du Luxembourg représentait 135 millions d'euros en 2020 (contre 101 millions d'euros en 2019). Voir : Unédic, « L'indemnisation des frontaliers par l'assurance chômage », décembre 2021.

l'immobilier et au patrimoine (taxes foncières, plus-values, droits d'enregistrement, de mutation, de succession).

Pour les institutions des pays de résidence, ces « dépenses » publiques luxembourgeoises constituent symétriquement des recettes publiques (directes et indirectes), auxquelles on peut ajouter les économies générées en matière de politique de l'emploi. Il est vraisemblable que pour les territoires ruraux ou les régions ayant souffert de la désindustrialisation, la croissance du nombre d'actifs en emploi avec un niveau de revenus relativement élevé et la hausse des prix fonciers et immobiliers constituent en soi une aubaine en termes de recettes fiscales en comparaison à des territoires aux caractéristiques similaires n'ayant pas bénéficié du dynamisme du marché du travail luxembourgeois.

En revanche, il est également nécessaire de considérer que cette forte croissance démographique basée sur un marché du travail transfrontalier représente aussi un coût pour certaines institutions publiques voisines. Les États et collectivités locales voisines assument en effet des dépenses liées à la présence des frontaliers et leurs ménages sur leur territoire. En outre, les impôts sur le revenu des personnes physiques (actifs et pensionnés) sont prélevés au Luxembourg et non compensés, au même titre que les cotisations sociales en vertu des conventions bilatérales et du Règlement européen en vigueur.

Le tableau ci-dessous recense ces différents effets sur les finances publiques des États, collectivités locales et les caisses de sécurité sociale de part et d'autre des frontières que peuvent générer l'existence d'un important marché du travail transfrontalier dans le contexte de la métropole transfrontalière du Luxembourg. Les effets potentiels inscrits dans le tableau doivent se comprendre comme des effets générés par l'existence-même de ce phénomène en comparaison à une situation contrefactuelle (toutes choses égales par ailleurs) purement hypothétique dans laquelle il n'y aurait pas de travailleurs frontaliers¹⁶.

¹⁶ Bien que mises sur le même plan dans ce tableau, il est néanmoins nécessaire de considérer que certains phénomènes représentent des enjeux plus ou moins importants en termes de montants financiers, qu'ils peuvent également varier selon les pays et les collectivités voisins et qu'ils restent pour la plupart à étudier et à évaluer plus précisément.

Tableau 5 : Effets potentiels sur les dépenses et les recettes publiques liés au modèle de développement territorial transfrontalier

	Dépenses et « non-recettes »	Recettes et « non-dépenses »
Pour le Luxembourg (État, Communes et la caisse de sécurité sociale)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prestations sociales aux ayant-droit non-résidents (maladie, allocations familiales, pensions, chômage (3 premiers mois), activité partielle, maternité, bourses d'études, ...) ▪ Co-financement de projets d'infrastructures ▪ Compensation « Gäichel » aux Communes belges ▪ « Dépenses fiscales » liées aux dispositifs fiscaux ouverts aux frontaliers sous certaines conditions ▪ « Non-recettes » des taxes et accises sur la consommation des frontaliers (et des résidents) en dehors du Grand-Duché ▪ « Non-recettes » de la fiscalité liée à l'immobilier (taxes foncières, plus-values, droits d'enregistrement, de mutation, de succession) ▪ Provisions en matière de pension liées au décalage entre les recettes actuelles et les dépenses prévisionnelles 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Economies de dépenses liées à la non-résidence des actifs prises en charge par les autorités publiques étrangères (formation initiale des actifs, éducation des enfants, aménagement du territoire, services communaux, services de transports des frontaliers (partiellement), dépenses de santé des conjoints non-frontaliers, logement subventionné, etc.) ▪ Impôts sur le revenu des personnes physiques (actifs et pensionnés) ▪ Cotisations sociales (salariales et patronales) ▪ Recettes des taxes et accises sur la consommation des non-résidents ▪ Prise en charge partielle des dépenses de l'assurance dépendance et chômage (3 mois).
Pour les collectivités locales/Länder, États centraux voisins et les caisses de sécurité sociale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dépenses liées à la présence des frontaliers et leurs ménages (formation initiale des actifs, éducation des enfants, aménagement du territoire, services communaux, services de transports des frontaliers (partiellement), dépenses de santé des conjoints non-frontaliers, logement subventionné, etc.) ▪ Manque à gagner pour certaines recettes fiscales en raison du développement économique moins endogène ▪ Impôts sur le revenu des personnes physiques (actifs et pensionnés) prélevés au Luxembourg ▪ Affiliation à la sécurité sociale (cotisations) étrangère des frontaliers ▪ « Non-recettes » des taxes et accises sur la consommation au Luxembourg ▪ Dépenses de l'assurance dépendance et chômage (au-delà de 3 mois) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prestations sociales aux ayant-droit frontaliers (maladie, allocations familiales, pensions, chômage (3 premiers mois), activité partielle, maternité, bourses d'études, ...) ▪ Co-financement de projets d'infrastructures ▪ Compensation « Gäichel » aux Communes belges ▪ « Niches fiscales » ouvertes aux frontaliers sous certaines conditions pouvant inciter leur comportement hors du Luxembourg (investissement logement, épargne retraite, etc.) ▪ Taxes et accises sur les dépenses de consommation (frontaliers et consommateurs de la Grande Région) ▪ Economies en matière de politique de l'emploi pour les territoires qui ont une situation économique dégradée ▪ Recettes de la fiscalité liée à l'immobilier (taxes foncières, plus-values, droits d'enregistrements, de mutation, de succession)
Partagés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coûts liés à la complexité de la mise en œuvre des projets et politiques publiques dans un contexte transfrontalier (multiples interlocuteurs, divergences d'intérêts, adaptation à des normes divergentes, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meilleur appariement du marché du travail (baisse des dépenses liées chômage et/ou à la formation) ▪ Gains liés à des synergies dans certains projets publics transfrontaliers

1.2.2 Le développement du télétravail, une illustration des risques et opportunités du modèle actuel

Depuis le début de la crise sanitaire, de nombreux débats et analyses ont eu lieu sur les aspects humains, techniques, managériaux, voire sociétaux que le travail à distance pouvait mettre en lumière. L'Avis du CES publié en septembre 2020 donne un aperçu des multiples implications en jeu. Mais en comparaison à d'autres métropoles européennes comparables, les enjeux que posera le développement du télétravail après la crise sanitaire pourraient s'avérer plus complexes dans le contexte de la métropole transfrontalière du Luxembourg.

Tout d'abord, alors que le pays cherche à attirer « les mêmes » talents que d'autres métropoles européennes (et que le télétravail pourrait être un argument à faire valoir à l'avenir), il ne bénéficiera pas pour autant des mêmes facilités de déploiement du télétravail que ces dernières, ce qui pourrait peser sur son attractivité. La présence de frontières étatiques entre le lieu de travail et le domicile de près d'un salarié sur deux constitue en effet le frein au travail à distance¹⁷ qui sera plus difficile à faire évoluer.

En outre, le développement du télétravail à plus grande échelle représente des opportunités et des risques bien spécifiques pour les différents territoires et cela a tendance à se complexifier dans un contexte transfrontalier (voir tableau 6). Le territoire employeur, en l'occurrence le Luxembourg, peut, avec le travail à distance, espérer atténuer certains effets liés à la saturation, comme la pression foncière et immobilière, la pression salariale, alors que cela engendrerait une perte d'activité dans certains services (Horeca, commerce, etc.) en raison de la baisse de la consommation des salariés frontaliers, ainsi que des pertes fiscales (liées à la moindre activité relative et à un éventuel dépassement des « seuils » fiscaux par les télétravailleurs frontaliers). Au-delà des considérations transfrontalières, ce phénomène de réallocation jouerait aussi à l'intérieur du pays entre les « territoires d'emploi » et les « territoires de résidence ».

Pour les territoires résidentiels, notamment les régions voisines, le déploiement du télétravail permettrait des regains d'activité dans ces mêmes services ainsi que des retombées fiscales indirectes, mais l'attractivité des emplois luxembourgeois pour les actifs locaux génèrera une concurrence aux entreprises locales dans un contexte d'offre de travail déjà relativement tendue et de cotisations sociales luxembourgeoises plus attractives.

Enfin, pour l'ensemble de la métropole transfrontalière, une généralisation des facilités de télétravail permettra une baisse relative de la pression sur la mobilité et une amélioration de la qualité de vie globale sur le territoire, mais elle pourrait aussi faire apparaître de nouveaux segments de concurrence avec des territoires potentiellement plus attractifs si ces derniers pouvaient également s'affranchir de leurs goulets d'étranglement.

Il semble donc incontournable d'aborder le déploiement du télétravail dans une perspective transfrontalière, aussi bien pour aborder la question des limites réglementaires et fiscales qui freinent son développement, que pour réfléchir aux implications économiques territoriales dans la logique d'un développement transfrontalier cohérent et (donc) soutenable.

¹⁷ Voir Avis du CES, septembre 2020.

Tableau 6 : Effets potentiels du télétravail pour les territoires dans un contexte transfrontalier

	Opportunités	Risques
Pour les territoires employeurs (Luxembourg)	Atténuation des effets de saturation (prix foncier, immobiliers, salaires)	Perte d'activité dans les services (HoReCa, commerce) Pertes fiscales (TVA, impôt sur le revenu en cas de dépassement des seuils)
Pour les territoires résidentiels (Régions frontalières et/ou États voisins)	Gains d'activité dans les services (HoReCa, commerce) Rentrées fiscales (TVA, impôt sur le revenu en cas de dépassement des seuils)	Concurrence aux entreprises locales sur le marché de l'emploi
Partagés (Métropole transfrontalière)	Baisse de la pression sur la mobilité Attractivité liée à la qualité de vie	Concurrence d'autres territoires où le télétravail est plus avantageux

1.2.3 Des projections économiques et démographiques qui laissent présager de sérieux goulets d'étranglement

Dans ses dernières projections de long terme 2017-2060¹⁸, le STATEC a donc couplé ses modèles démographique et macroéconomique. Il ressort notamment de sa modélisation que le besoin de nouveaux travailleurs étrangers serait en moyenne de 9.700 personnes par an sur la période 2017-2030. La taille (mais aussi la structure) de la population grand-ducale dépendra donc essentiellement de la répartition « frontaliers / résidents » de cette main d'œuvre étrangère supplémentaire. Cette population varierait de 735.000 à 785.000 habitants avec inversement un besoin total de 282.000 à 253.000 frontaliers.

Tableau 7 : Projections démographiques à l'horizon 2030 sur base de trois hypothèses

Tableau 1 : Projections démographiques à l'horizon 2030 selon les trois hypothèses de part des frontaliers parmi les nouveaux travailleurs étrangers attirés

Projections 2030		Hypothèses de part des frontaliers dans les nouveaux travailleurs étrangers		
		33%	50%	66%
Population totale	Nombre	785 000	759 000	735 000
	Evolution / 2017 (590.700)	+33%	+29%	+25%
Population des 15-64 ans	Nombre	522 000	502 000	484 000
	Evolution / 2017 (411.000)	+27%	+22%	+18%
Emploi intérieur total	Nombre	569 000	570 000	571 000
	Evolution / 2017 (433.000)	+31%	+32%	+32%
dont travailleurs frontaliers	Nombre	253 000	268 000	282 000
	Evolution / 2017 (183.500)	+38%	+46%	+54%

Source : Calculs IDEA sur base chiffres STATEC Luxembourg

Source : STATEC

¹⁸ Voir : STATEC, Bulletin n° 3/2017, Projections macroéconomiques et démographiques de long terme: 2017-2060..

Quelle que soit l'hypothèse de répartition frontaliers / immigrés, les taux de croissance du nombre de frontaliers restent significativement élevés (entre +38% et +54%) et leur part dans l'emploi total ne varierait que graduellement. Dès lors, les besoins en travailleurs frontaliers pourraient bien continuer de croître dans la décennie à venir.

A ce jour, les scénarios de projection démographiques disponibles pour le Luxembourg, bien qu'ils caractérisent les besoins en emplois frontaliers, ne tiennent pas compte des évolutions possibles de main-d'œuvre disponible réellement (et qualifiée) dans les régions frontalières. Les projections de population en âge de travailler compilées par le réseau des offices statistiques¹⁹ dessinent pourtant une tendance claire : la Grande Région entre progressivement dans un nouveau cycle démographique caractérisé par une baisse sensible de la population active potentielle et par un vieillissement tendanciel. Entre 2020 et 2030, le nombre d'actifs en âge de travailler de la Grande Région baisserait de 380.000 personnes, soit -5,5%. La Rhénanie-Palatinat (-9,7%) et la Sarre (-18,2%) sont particulièrement touchées par cette baisse.

Les données à l'horizon 2050 sont encore plus inquiétantes : une baisse de la population en âge de travailler de l'ordre de 11,6% est projetée à l'échelle de la Grande Région entre 2016 et 2050 par les différentes estimations nationales et régionales.

Tableau 8 : Estimation de la progression de la population entre 2016 et 2050 par tranche d'âge (%)

2016-2050	< 20 ans	20 -65 ans	> 65 ans	Total
Saarland	-33,7	-34,4	13,0	-23,4
Lorraine	-13,3	-14,1	44,2	-2,6
Luxembourg	48,2	44,3	168,8	62,9
Rheinland-Pfalz	-24,7	-24,6	34,8	-12,1
Wallonie	7,6	1,8	53,3	12,3
Grande Région	-7,6	-11,6	44,6	0,2

Source : Portail statistique de la Grande Région

Si les projections disponibles ne sont pas suffisamment fines pour déterminer l'ampleur du phénomène dans les territoires où sont « traditionnellement » recrutés les frontaliers du Luxembourg²⁰, une population active en déclin est un risque réel pour l'économie du pays.

Pour augmenter le potentiel de population active, le renforcement de la capacité de tout le territoire (Luxembourg et régions voisines), à attirer de nouveaux actifs au-delà de la Grande Région ainsi qu'une stratégie de formation tenant compte des besoins du marché du travail transfrontalier apparaissent comme des leviers stratégiques d'intérêt commun pour le Luxembourg et ses voisins.

Cette « nouvelle donne » démographique pourrait également faire évoluer les positions des responsables politiques et économiques des territoires voisins du Luxembourg vers une volonté de

¹⁹ Voir : <http://www.grande-region.lu/portal/> (20.06.22)

²⁰ Les territoires frontaliers situés dans « l'influence socio-économique » du Luxembourg ont en général une démographie plus dynamique, notamment grâce à l'arrivée d'actifs. Ce phénomène peut avoir un impact positif sur les projections de population de ces territoires infrarégionaux en comparaison aux projections faites à l'échelle régionale plus large incluant aussi des territoires moins dynamiques sur le plan démographique.

mieux « retenir » les actifs qualifiés dans leur région²¹. En effet, si des différentiels de chômage persistent entre les territoires de l'espace transfrontalier, la main-d'œuvre très qualifiée, qui est la plus recherchée, est de moins en moins disponible localement et la croissance de l'emploi frontalier ne va plus forcément de pair avec une diminution du chômage dans les territoires frontaliers. A titre d'illustration, l'enquête française annuelle sur les besoins en main-d'œuvre réalisée par Pôle emploi²² qui identifie les difficultés de recrutement montre que les territoires proches des frontières de Meurthe-et-Moselle (Longwy et Briey) affichent des taux de difficultés sensiblement supérieurs à la moyenne départementale (respectivement 69% et 63% contre 48% sur le département), alors même que les taux de chômage y sont plus importants. En Moselle, les difficultés de recrutement concernent 54% des projets des employeurs, tandis qu'elles atteignent 59% dans le bassin d'emploi frontalier de Thionville. Dans les deux départements français frontaliers du Luxembourg, les difficultés de recrutement semblent donc significativement supérieures à la moyenne.

1.2.4 Une disponibilité du foncier économique limitée au Luxembourg

Dans le contexte de sa donne géographique se caractérisant avant tout par l'exigüité de son propre territoire national, le Grand-Duché se retrouve également de plus en plus face à des pressions sur le plan de sa **capacité d'accueil pour de nouvelles activités économiques** nécessitant des ressources foncières, voire naturelles. Sur le plan du foncier économique potentiellement disponible dans les différentes catégories de zones d'activités économiques²³, par exemple, les données urbanistiques²⁴ publiées régulièrement par l'Observatoire de l'habitat²⁵ font ainsi état d'une baisse constante des réserves de terrains et ce en particulier pour les zones d'activités économiques nationales et régionales²⁶. Pour l'ensemble des zones d'activités, le potentiel de surfaces disponibles a ainsi graduellement baissé de 944 ha à 744 ha entre 2010 et 2020/2021, avec des répercussions notables sur les acteurs du monde économique, certaines enquêtes²⁷ mettant en exergue que les entreprises de certains secteurs se voient confrontées à une offre de terrains limitée et des coûts du foncier (prix/loyer) par conséquent élevés.

Si le Luxembourg a adopté courant février 2021 son premier plan directeur sectoriel « zones d'activités économiques » pour accroître ses réserves foncières à l'échelle des zones d'activités économiques nationales et régionales dans le futur, il reste néanmoins que la gestion de la capacité d'accueil de son territoire pour de nouvelles activités marchandes à long terme demeurera un défi de taille dans un contexte de rareté accru des ressources²⁸ disponibles. Pour cette raison, en vue d'investir dans son propre potentiel de croissance ainsi que dans l'attractivité et la qualité de vie du pays, il importera à terme pour le Luxembourg que ses réflexions en matière d'aménagement du territoire dépassent de

²¹ Voir à titre d'illustration, Christine Bertrand, Présidente MEDEF Meurthe et Moselle, présidente déléguée MEDEF Grand Est, *New deal transfrontalier*, dans *Réalités Industrielles, Travail et coopération à travers les frontières*, Annales des Mines, Août 2020. <http://annales.org/ri/2020/resumes/aout/17-ri-resum-FR-AN-aout-2020.html#17FR> (consulté le 20.06.22).

²² Voir : <https://statistiques.pole-emploi.org/bmo> (consulté le 20.06.22).

²³ Zones d'activités économiques communales type 1 [ECO-c1] ; Zones d'activités économiques communales type 2 [ECO-c2] ; Zones d'activités économiques régionales [ECO-r] ; Zones d'activités économiques nationales [ECO-n] ; Zones d'activités spécifiques nationales [SP-n].

²⁴ Relatives aux zones urbanisées ou destinées à être urbanisées dans les plans d'aménagement général (PAG) des communes.

²⁵ Notes n°18, n°20, n°22 et n°29 de l'Observatoire de l'Habitat.

²⁶ D'après l'étude „Raum+: Zwischenbericht Siedlungsflächenreserven in Luxemburg 2020/2021“, de l'Observatoire de l'Habitat, les réserves foncières concernant les Zones d'Activités Economiques nationales et régionales représenteraient 315 hectares, soit 6% du total du foncier disponible identifié, toutes fonctions confondues.

²⁷ <https://www.cdm.lu/mediatheque/media/enquete-ZAE-2020> (consulté le 20.06.22)

²⁸ Ressources naturelles, foncières et énergétiques.

plus en plus ses frontières nationales pour se tourner vers la considération plus concrète des potentialités économiques des territoires transfrontaliers et l'exploration de voies de codéveloppement territorial divers avec les régions voisines.

1.2.5 Une intégration sans convergence économique et sociale

Alors que l'intégration européenne a eu un impact sur la convergence économique et sociale entre les États membres, des effets plus ambigus sur la cohésion territoriale, en particulier à l'échelle régionale, peuvent être observés²⁹. En particulier, il semblerait que la métropole transfrontalière du Luxembourg se caractérise par une spécialisation accrue des territoires qui la composent. La concentration des activités économiques et des emplois a tendance à se renforcer plus rapidement dans le « centre » (le Luxembourg) et moins rapidement, voire à diminuer, dans la « périphérie » (les territoires frontaliers). Le ratio du nombre d'emplois par habitant (tableau 9), témoigne de l'ampleur de ce phénomène de polarisation.

Tableau 9 : Evolutions du ratio emplois/habitant dans la région métropolitaine transfrontalière du Luxembourg³⁰

		Luxembourg	Allemagne	Belgique	France
Population	2007	476.200	347.630	204.328	677.362
	2012	524.900	352.023	214.698	687.434
	2016	576.200	362.556	220.418	694.263
Emploi	2007	333.500	119.453	71.681	254.973
	2012	379.000	125.923	71.041	247.112
	2016	418.400	<i>n.d.</i>	74.085	237.814
Ratio emplois/habitant	2007	0,70	0,34	0,35	0,38
	2012	0,72	0,36	0,33	0,36
	2016	0,73	<i>n.d.</i>	0,34	0,34

Source : F. Durand et al. 2017³¹, calculs Fondation IDEA asbl.

Ce phénomène peut s'expliquer par un concept de l'économie géographique selon lequel la forte attractivité d'un « centre », qui bénéficie d'externalités d'agglomération³², renforce, toutes choses égales par ailleurs, sa spécialisation dans les activités à haute valeur ajoutée. Les territoires dits « périphériques » deviennent en conséquence comparativement plus attractifs pour leur fonction résidentielle et pour les activités à fort besoin de foncier. Un mouvement de périurbanisation (étalement urbain), reflétant l'influence croissante de l'agglomération-centre sur des territoires toujours plus éloignés, est donc aussi à l'œuvre dans une dynamique de métropolisation.

Cette dynamique génère aussi parfois des « forces de dispersion » (y compris pour les activités économiques) qui peuvent à terme se renforcer avec la saturation des infrastructures, la hausse du

²⁹ Voir : H. Goecke, M. Hüther, Cologne Institute for Economic Research, *Regional Convergence in Europe, Intereconomics*, Volume 51, May/June 2016, Number 3 · pp. 165-171 : <https://archive.intereconomics.eu/year/2016/3/regional-convergence-in-europe/> (consulté le 20-06.22).

³⁰ Définition des communes appartenant à l'aire urbaine fonctionnelle du Luxembourg (Durand et al. 2017) : communes ayant un ratio du nombre de frontaliers par habitant de 4% ou plus, ou dans lesquelles vivent au moins 1.000 frontaliers. La liste des communes de 2016 se base sur les résultats de 2012.

Sources des données : walstat.iweps.be, insee.fr, regionalstatistik.de, statec.lu, ec.europa.eu/Eurostat.

³¹ F. Durand, A. Decoville, R. Knippschild, *Everything All Right at the Internal EU Borders? The Ambivalent Effects of Cross-Border Integration and the Rise of Euroscepticism*, Geopolitics, 2017.

³² Les avantages compétitifs que l'on explique par les échanges informels entre les agents économiques grâce à leur proximité géographique et à la densification des activités.

1.3 Les défis de l'aménagement du territoire dans le contexte transfrontalier autour du Luxembourg

Compte tenu des multiples enjeux que pose l'intégration croissante au sein de la métropole transfrontalière, il apparaît nécessaire de mettre en œuvre des politiques capables d'agir à une échelle transnationale, ce qui passe notamment par le développement de politiques d'aménagement du territoire transfrontalières.

Les travaux préparatoires au *Schéma de développement territorial de la Grande Région* ont mis en avant un certain nombre de constats qui caractérisent bien les enjeux auxquels fait face le territoire :

- Disparités démographiques entre territoires
- Vieillissement structurel de la population
- Différentiels en termes d'emploi
- Forte saturation des voies de communication (routes et/ou chemins de fer)
- Spécialisation fonctionnelle de l'espace
- Inégalités socioéconomiques
- Fortes interdépendances territoriales
- Forte pression sur les sols
- Une transition énergétique lente à se mettre en œuvre.

Les principaux obstacles à l'aménagement du territoire transfrontalier

Il ressort également de l'analyse du LISER³⁴ que l'aménagement du territoire transfrontalier, qui consiste par définition à organiser conjointement le développement territorial de part et d'autre des frontières, relève dans la pratique d'initiatives de plusieurs ordres. Il s'agit en effet de mise en réseau d'acteurs, d'observation, d'élaboration de stratégies territoriales (non contraignantes), ainsi que de projets d'aménagement concrets.

Mais la « discipline » de l'aménagement du territoire transfrontalier souffre du fait que les frontières restent des marqueurs du champ politique et de la souverainement nationale, que l'aménagement du territoire et ses outils de régulation sont traditionnellement ancrés dans les systèmes étatiques et qu'il n'existe aucune compétence en matière d'aménagement du territoire au sein de l'Union européenne. Ce contexte génère de nombreux obstacles pour les porteurs de projets d'aménagement à l'échelle transfrontalière. L'analyse des chercheurs pointe notamment le fait que la temporalité très lente et la recherche systématique de consensus, qui peut réduire les ambitions initiales, conduit les opérateurs de l'aménagement transfrontalier à une forme de « désillusion », alors même qu'il s'agit d'une thématique fondamentale pour ancrer le projet européen et l'expérience de l'intégration transfrontalière dans l'espace et dans le quotidien des habitants. Ils en concluent que l'aménagement du territoire transfrontalier est « un processus complexe qui se décline sur le temps long, qui est itératif et qui implique de nombreux échelles spatiales et niveaux institutionnels ».

Le tableau ci-dessous recense les principaux obstacles institutionnels, juridiques, techniques, culturels, politiques, fiscaux et relationnels identifiés par les chercheurs du LISER.

³⁴ Les principaux constats de cette partie sont tirés de l'audition de F. Durand et A. Decoville par le CES du 17 juin 2021.

Tableau 10 : Principaux obstacles institutionnels, juridiques, techniques, culturels, politiques, fiscaux et relationnels

Obstacles institutionnels	Différentes organisations étatiques (centralisme, fédéralisme)	Multiplicité des acteurs impliqués	Représentation déséquilibrée des niveaux institutionnels et manque de coordination entre eux	Répartition différenciée des compétences selon les niveaux administratifs
Obstacles juridiques	Manque de compatibilité entre les systèmes juridiques des territoires	Absence d'un cadre réglementaire et d'outils juridiques à l'échelle transfrontalière	Différences dans les règles d'urbanisme ou les permis de construire	
Obstacles techniques	Manque d'outils communs ou harmonisés	Manque de connectivité des systèmes/réseaux nationaux		
Obstacles culturels	Les différences linguistiques engendrent des problèmes de communication et des malentendus	Divergences entre les cultures de planification	Divergences dans les pratiques et temporalités administratives	Divergences concernant la définition / l'utilisation des outils de planification
Obstacles politiques	Divergences entre les visions de planification liées à différentes priorités politiques	Les priorités nationales l'emportent sur les priorités transfrontalières		
Obstacles fiscaux	Différentiels dans les niveaux de taxation	Différences concernant l'existence de taxes		
Obstacles relationnels	Qualité des relations interpersonnelles entre les individus	Divergences entre les parties prenantes en termes de légitimité, d'expérience et de <i>leadership</i>	Niveau de confiance entre les acteurs impliqués dans la gouvernance transfrontalière	Manque d'intérêt et d'implication politique pour l'échelle transfrontalière

Source : Durand, F. & Decoville, A., 2018, Establishing Cross-Border Spatial Planning, In Medeiros, E. (ed.). *European Territorial Cooperation*

1.4 Quelles ambitions pour un développement cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg ?

« Transformer une interdépendance en unité d'intérêt gérée en commun³⁵ »

Une politique visant un développement économique et territorial plus cohérent entre le Luxembourg et les territoires frontaliers constituerait un « meilleur scénario possible » pour appuyer la consolidation d'une métropole transfrontalière, favorisant la compétitivité, l'attractivité, la durabilité, et les cohésions sociale et territoriale. Pour le Luxembourg, cela aiderait à renforcer sa capacité à agir sur des problématiques d'intérêt direct pour son avenir. Pour les régions limitrophes, cela offrirait la possibilité de bénéficier davantage d'effets de diffusion du dynamisme économique du Grand-Duché. Pour l'ensemble de la métropole transfrontalière, une stratégie de développement plus cohérente contribuerait à maximiser les opportunités offertes par ce territoire, mais permettrait aussi d'anticiper les vulnérabilités qu'il pourrait porter en lui, le tout dans le cadre d'un projet de territoire partagé qui reste à écrire.

Cela permettrait de contribuer à assurer à moyen/long terme la soutenabilité et l'attractivité de la métropole transfrontalière du Luxembourg, de tenter de sortir de l'ambivalence entre coopération et concurrence sur certains sujets, de limiter les tensions politiques et sociales, de renforcer la coopération existante en développant des projets de plus grande envergure et de renforcer l'image et le *leadership* du Luxembourg dans la Grande Région et en Europe³⁶.

Les objectifs que pourrait viser la coopération transfrontalière renforcée

Les constats formulés dans cette première partie de l'Avis plaident pour un nouvel état d'esprit et la mise en œuvre de nouveaux objectifs dans les politiques de coopération transfrontalière entre le Luxembourg et les régions limitrophes. Il est possible de présenter **cinq grands objectifs** qu'une telle politique pourrait chercher à remplir :

- i. Agir concrètement sur les opportunités de créer des « effets de masse critique » par la mise en commun et la mise en réseau de moyens (humains, financiers, projets, etc.) afin de rendre plus compétitive et attractive la métropole transfrontalière du Luxembourg ;
- ii. Rechercher une dynamique de convergence socio-économique entre les territoires pour limiter les vulnérabilités associées à la polarisation excessive des activités, notamment en faisant émerger des pôles « secondaires » dans la région transfrontalière ;
- iii. Mettre en place de nouveaux mécanismes permettant d'inciter tous les acteurs à investir davantage dans les territoires frontaliers en vue de favoriser le cadre infrastructurel, la qualité des équipements et un aménagement cohérent de ces espaces ;
- iv. Contribuer au renforcement de la politique de cohésion territoriale de l'UE et à l'image du territoire en testant des dispositifs transfrontaliers pilotes ;
- v. Accompagner la transition écologique de l'aire métropolitaine transfrontalière.

³⁵ Voir : Jean-Jacques Rommes, *Les Relations du Grand-Duché avec ses voisins de la Grande Région*, in Sozialalmanach, Caritas Lëtzebuerg, 2021.

³⁶ Source : Fondation IDEA, *Définition du codéveloppement*, Document de travail N°13, 2019.

Encadré 1 : Le défi de la transition écologique

Les chercheurs du LISER font ressortir dans leur analyse trois enjeux qui découlent de la spécialisation fonctionnelle des espaces évoquée plus haut dans cet avis.

« 1. Il faut prendre acte de l'existence d'une situation d'interdépendance territoriale. Pour les espaces frontaliers, il importe de réduire la dépendance du Luxembourg en développant l'emploi.

2. Adopter une stratégie « avoid-shift-improve » en transfrontalier, qui consiste à réduire les besoins en déplacement par l'aménagement du territoire, grâce à la mixité fonctionnelle et la densité urbaine ;

- changer les comportements de mobilité, en faveur des transports en commun et de la mobilité douce, plus durables que la voiture ;

- améliorer et optimiser les infrastructures de transport et leur durabilité, et agir sur le parc de véhicules utilisés, en encourageant un recours à l'électromobilité.

Le télétravail, un potentiel important - déjà expérimenté à grande échelle - pour réduire les déplacements ainsi que la saturation des réseaux, et pour recréer à terme une plus grande mixité fonctionnelle dans les espaces résidentiels ? ».

2 Le cadre institutionnel de la coopération transfrontalière : Grande Région, relations bilatérales et exemples étrangers

Cette partie de l'Avis décrit les principaux cadres de coopération transfrontalière existants. Sont d'abord évoquées les institutions de la Grande Région, dont le fonctionnement repose largement sur une logique multilatérale et qui concerne un territoire bien plus vaste que celui de la métropole transfrontalière du Luxembourg (2.1). Bien que nécessaire, cette échelle de coopération ne permet d'adresser que partiellement les enjeux spécifiques au territoire étudié dans l'Avis. Ensuite sont présentés plusieurs cadres de coopération bilatéraux (2.2). Ils reposent essentiellement sur de la coopération intergouvernementale, qui présente notamment l'avantage de faciliter les décisions sur des sujets importants relevant, par exemple, de la fiscalité, de la sécurité sociale ou encore des grandes infrastructures stratégiques. Néanmoins, ce cadre n'intègre pas toujours les collectivités locales proches des frontières (du côté luxembourgeois comme dans les régions limitrophes) dans lesquelles se concentrent les enjeux liés à l'intégration transfrontalière. Ensuite sont décrites plusieurs initiatives en matière de coopération transfrontalière dans le domaine de l'aménagement du territoire (2.3). Enfin, des exemples concrets de coopération dans d'autres métropoles transfrontalières sont présentés dans le but d'enrichir la réflexion sur les bonnes pratiques dont il serait possible de s'inspirer dans le cadre de la métropole transfrontalière du Luxembourg (2.4).

2.1 Les institutions de la Grande Région

L'objet de cette partie est de décrire sommairement les instances de coopération transfrontalière dans lesquelles le pays est impliqué et les principales compétences et objectifs de ces instances.

2.1.1 Le sommet des exécutifs ³⁷

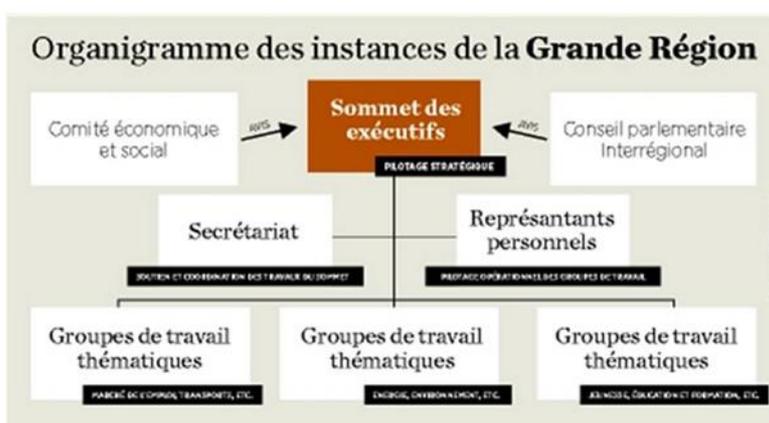
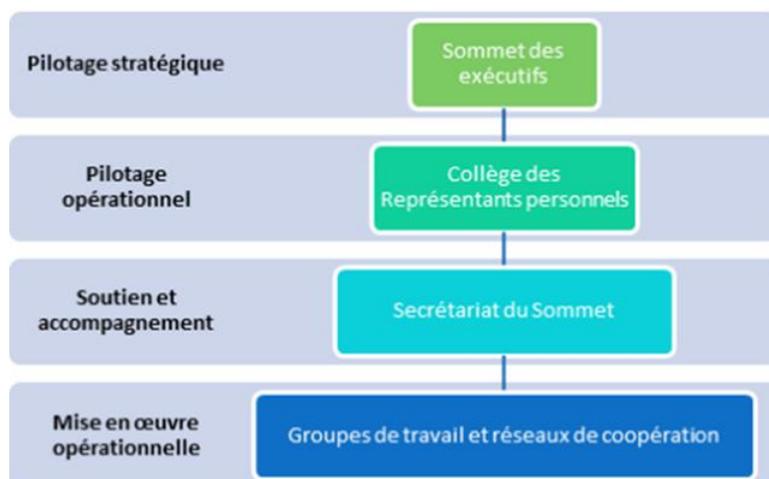
Depuis 1995, le Sommet de la Grande Région réunit l'ensemble des représentants du pouvoir exécutif en exercice des régions partenaires de la Grande Région. Il constitue l'organe chef de file de la coopération institutionnelle en Grande Région et en pilote la stratégie globale.

Sa présidence biennale est exercée à tour de rôle par une entité régionale qui, au-delà des thématiques structurantes de l'espace de coopération, impulse des thèmes forts de travail pour ses deux années d'exercice. La mise en œuvre de ces résolutions politiques est confiée aux groupes de travail thématiques du Sommet, sous la coordination technique du collège des représentants personnels du Sommet et le soutien du Secrétariat du Sommet de la Grande Région.

Les Exécutifs du Sommet de la Grande Région se rencontrent au moins une fois tous les deux ans. Lors de ces réunions dites « Sommets », ils adoptent, sur la base du consensus, une « Déclaration commune », afin de définir le cadre d'action général de la coopération et de formuler les grandes orientations des politiques et initiatives à mettre conjointement en œuvre.

³⁷ Source : <http://www.granderegion.net/Institutions/Le-Sommet-en-detail/Sommet2> (consulté le 20.06.22).
<http://www.granderegion.net/Mediatheque/Publications/Rapport-d-activite-des-groupes-de-travail-sous-presidence-sarroise-du-XVIIe-Sommet-de-la-Grande-Region> et
<http://www.granderegion.net/content/download/5052/79606> (consultés le 20.06.22).

Graphiques 2 et 3 : Le Sommet des Exécutifs et Organigramme des instances de la Grande Région



Depuis le 20 janvier 2021, la 18^e présidence du Sommet de la Grande Région est assurée par le versant français constitué par :

- la Région Grand Est;
- les Départements lorrains frontaliers (Meurthe-et-Moselle, Meuse et Moselle) ;
- les services de l'État au sein de la région.

La présidence française de la Grande Région a identifié quatre axes prioritaires de travail :

- transformer nos territoires afin de reconquérir notre souveraineté industrielle par le soutien à la recherche et à l'innovation verte ;
- valoriser les richesses naturelles et agricoles de la Grande Région pour être plus résilients face aux défis environnementaux et climatiques ;
- relier mieux les citoyens des différents versants pour les ancrer à l'espace de vie commun de la Grande Région : formation, marché du travail, plurilinguisme, mobilité, culture, tourisme, sports, ... ;
- protéger les habitants des zones frontalières en œuvrant à une réelle solidarité grand-régionale, notamment en matière sanitaire et sécuritaire et garantir une offre de services de qualité.

2.1.2 Les Représentants personnels

Le collège des Représentants personnels est l'ensemble des représentants délégués des Exécutifs du Sommet. Il se réunit régulièrement tout au long de l'année, afin d'assurer le pilotage opérationnel de la coopération institutionnelle. Il a pour missions de veiller à :

- la préparation des réunions des Exécutifs du Sommet ;
- la bonne mise en œuvre des décisions politiques et des mandats du Sommet, notamment par les groupes de travail et réseaux de coopération.

Il est assisté dans ses tâches par le Secrétariat du Sommet.

2.1.3 Le Secrétariat du Sommet de la Grande Région

Le Secrétariat du Sommet de la Grande Région est un Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT), créé en 2013 par les partenaires de la coopération institutionnelle de la Grande Région au sein de la Maison de la Grande Région à Esch-sur-Alzette. Il a pour rôles de préparer, accompagner, suivre, faciliter et promouvoir les travaux du Sommet de la Grande Région.

Il constitue un acteur charnière entre les niveaux de pilotage stratégique, opérationnel et de mise en œuvre de la coopération grand-régionale et participe à leur coordination globale. Sa direction est tournante et suit le rythme des présidences successives du Sommet de la Grande Région.

Il assure également la continuité entre les présidences du Sommet et est, entre autres, chargé de la communication des activités du Sommet et se trouve entouré de deux organes consultatifs, à savoir le Comité Economique et social de la Grande Région (CESGR) et le Conseil Parlementaire Interrégional (CPI).

Depuis 2019, le Secrétariat du Sommet de la Grande Région gère aussi pour le compte du Sommet, le Fonds de coopération qui soutient de petits projets transfrontaliers citoyens.

2.1.4 Les groupes de travail du Sommet

Les groupes et sous-groupes de travail répondent concrètement à la demande politique du Sommet par la réalisation de projets, l'élaboration d'accords communs, l'organisation de colloques techniques et de conférences ministérielles ou d'événements et manifestations à destination du grand public. Ils peuvent aussi se saisir de thématiques propres et proposer des initiatives. Parmi les groupes de travail (GT)³⁸, il y a le :

- GT Agriculture et forêts
- GT Environnement
- GT Energie
- GT Cadastre et cartographie
- GT Education et formation
- GT Jeunesse
- GT Enseignement supérieur et recherche
- GT Marché du travail
- GT Promotion internationale des entreprises
- GT Santé et questions sociales

³⁸ Source : <http://www.granderegion.net/Institutions/Le-Sommet-en-detail/Les-groupes-de-travail> (consulté le 20.06.22).

- GT Sécurité et prévention
- GT Tourisme
- GT Transport
- GT Sport
- Comité de Coordination du Développement Territorial

Le Comité de Coordination du Développement Territorial

Le Comité de Coordination du Développement Territorial (CCDT)³⁹ a pour mission de suivre et de coordonner l'ensemble des travaux relatifs à l'aménagement du territoire de la Grande Région et en particulier l'élaboration d'un schéma de développement territorial commun de la Grande Région. Mis en place en 2008, sous la présidence luxembourgeoise du 11^e Sommet de la Grande Région, il assure une fonction de concertation et d'échange d'informations entre les responsables pour l'aménagement du territoire de l'ensemble des partenaires de la Grande Région.

L'Observatoire interrégional du marché de l'emploi

L'IBA-OIE est chargé de préparer pour les responsables politiques de la Grande Région des informations comparables et interprétables sur le marché de l'emploi, afin de permettre aux décideurs de tirer des conclusions utiles en matière de politique structurelle et de l'emploi pour la Grande Région. Constituant ainsi un système transfrontalier de diagnostic des évolutions socio-économiques, l'OIE apporte un soutien précieux aux acteurs en matière d'emploi et aux décideurs politiques⁴⁰.

L'IBA-OIE a été lancé lors du 4^e Sommet de la Grande Région en 1998 et concrétisé en 2000 lors du 5^e Sommet. Le réseau a entamé ses travaux en 2001 avec la réalisation d'un premier rapport sur la situation du marché de l'emploi dans la Grande Région. L'INFO-Institut situé à Sarrebruck en assure la coordination et le secrétariat permanent.

2.1.5 Le Conseil Parlementaire Interrégional (CPI)

Le Conseil Parlementaire Interrégional⁴¹ est un organe consultatif créé le 16 février 1986 par les présidents des assemblées parlementaires des régions qui composent la Grande Région, à savoir : la Lorraine, le Luxembourg, la Rhénanie-Palatinat, la Sarre et la Wallonie et, depuis 2007, la Communauté Française de Belgique et la Communauté germanophone de Belgique.

Le Conseil Parlementaire Interrégional a pour objectifs :

- de promouvoir le rôle économique, social et culturel de la Grande Région au travers d'étroites coopérations entre les différentes régions,
- de contribuer à une perspective de coopération transfrontalière dans les domaines de compétences des différentes régions.

Sa présidence est assurée à tour de rôle par chacune des Assemblées membres et suit la rotation établie au niveau du Sommet de la Grande Région. Le Conseil Régional du Grand Est exerce la présidence du CPI pour les années 2021 et 2022.

³⁹ Source : www.granderegion.net (consulté le 20.06.22).

⁴⁰ Source : <https://www.iba-oie.eu/fr/ibaoie-en-bref/a-propos-de-libaoie> (consulté le 20.06.22).

⁴¹ Source : <http://www.granderegion.net/Institutions/Organes-consultatifs/Conseil-Parlementaire-Interregional> (consulté le 20.06.22).

Les membres du CPI se réunissent deux fois par an en séance plénière pour discuter de sujets en relation avec la coopération transfrontalière et adopter des recommandations qui lui sont soumises par les commissions de travail, lesquelles sont communiquées aux Exécutifs.

Ses travaux sont préparés dans six commissions thématiques. Chaque Assemblée préside une de ces commissions :

- Commission 1 : Affaires économiques
- Commission 2 : Affaires sociales
- Commission 3 : Transports et communications
- Commission 4 : Environnement et agriculture
- Commission 5 : Enseignement, formation, recherche et culture
- Commission 6 : Sécurité intérieure : protection civile et services de secours

Outre ces six commissions permanentes, le Conseil Parlementaire Interrégional peut, pour des objectifs déterminés, constituer des commissions spéciales.

2.1.6 Le Comité Economique et Social de la Grande Région (CESGR)

La Grande Région est le seul espace de coopération transfrontalière en Europe à disposer d'un Comité économique et social transfrontalier⁴². De par sa composition et l'expertise de ses membres, le Comité économique et social de la Grande Région (CESGR) est la plateforme institutionnelle des partenaires sociaux qui font donc partie intégrante de la réflexion politique au niveau de la Grande Région.

Constitué le 4 février 1997, le CESGR est l'organe consultatif à vocation socio-économique du Sommet de la Grande Région. Le CESGR est de composition tripartite⁴³ avec 36 membres effectifs nommés par les autorités respectives des régions, et autant de suppléants, choisis selon la même répartition.

Il a pour mission de traiter sous forme d'avis ou de résolutions les problèmes inhérents au développement économique, social et culturel et à l'aménagement du territoire de la Grande Région. Il contribue au dialogue social en se référant aux recommandations et expériences des partenaires.

Le CESGR reçoit sa lettre de mission du Sommet. Il exécute les termes du mandat et fait le rapport de ses activités au Sommet. En outre, il propose au Sommet les thèmes de travail qu'il souhaite examiner et peut notamment se saisir de tout débat d'actualité. Il en informe la présidence du Sommet et lui fait état de l'avancée de ses travaux.

Le CESGR est également chargé par la présidence du Sommet d'élaborer un rapport biannuel sur la situation sociale et économique de la Grande Région. Ce rapport a pour objectif de présenter sous une forme synthétique les informations sur la situation socio-économique de la Grande Région, également en comparaison au niveau européen. Le rapport, qui est réalisé par le Réseau des Instituts spécialisée de l'Observatoire interrégional de l'Emploi, contient également une partie qui analyse un thème phare, choisi par chaque présidence.

⁴² Source : <http://www.granderegion.net/Institutions/Organes-consultatifs/Comite-economique-et-social-de-la-Grande-Region-CESGR> (consulté le 20.06.22).

⁴³ Le 1^{er} collège est composé d'au moins un tiers des membres issus des organisations représentant les travailleurs ; le 2^e collège est formé d'au moins un tiers des membres issus d'organisations représentant les employeurs ; le reste de chaque délégation constitue un collège composé selon la convenance de chaque région.

Les présidences sont tournantes et suivent l'ordre de rotation établi au niveau de la présidence du Sommet. Pour les années 2021-2022, elle est assumée par M. Bruno Théret, Président de la Délégation du Grand Est au sein du CESGR.

Le Secrétariat du CESGR est installé depuis juin 2015 à la Maison de la Grande Région à Esch-sur-Alzette et est en charge de la coordination générale des activités menées au sein des quatre groupes de travail, du groupe de suivi, du comité de coordination et de l'Assemblée plénière du CESGR (voir le détail des travaux des groupes de travail en annexe).

2.1.7 Le Programme INTERREG A Grande Région

Le programme Interreg est régulièrement considéré comme le « bras financier » de la Grande Région. Il s'agit d'un programme européen décliné à plusieurs échelles visant à favoriser la coopération interrégionale (Interreg C), transnationale (Interreg B) et transfrontalière (Interreg A) qui permet de financer de nombreuses initiatives. Bien que son budget global (170 millions d'euros pour la période 2021-2027) demeure relativement limité compte tenu des enjeux (il ne permet par exemple pas de financer de gros projets d'infrastructures) et de la taille de l'espace géographique considéré (voir carte ci-dessous), le programme demeure un outil important qui permet de structurer de nombreuses initiatives dans des domaines stratégiques pour la cohésion territoriale de la Grande Région. Sur la période de programmation 2014-2020, 75 projets et 32 microprojets ont été soutenus par le dispositif⁴⁴.

En 2021, les 11 Autorités partenaires⁴⁵ du programme Interreg VI Grande Région ont validé les objectifs politiques et spécifiques de la période de programmation 2021-2027⁴⁶. Le programme se concentre sur 4 objectifs politiques, divisés en 11 objectifs spécifiques, permettant de répondre au mieux aux enjeux actuels de l'espace transfrontalier :

- Une Europe plus verte et à zéro émission de carbone (51 millions d'euros)
 - Promouvoir l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques de catastrophes, la résilience, en tenant compte des approches fondées sur les écosystèmes.
 - Promouvoir la transition vers une économie circulaire et efficace sur le plan des ressources.
 - Renforcer la protection et la préservation de la nature, de la biodiversité et des infrastructures vertes, y compris dans les zones urbaines, et réduire toutes les formes de pollution.
- Une Europe plus sociale (51 millions d'euros)
 - Renforcer l'efficacité et l'intégration des marchés du travail et l'accès à des emplois de qualité par le développement des infrastructures sociales et la promotion de l'économie sociale.
 - Améliorer l'égalité d'accès à des services inclusifs et de qualité dans l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie en développant des infrastructures accessibles, notamment en favorisant la résilience de l'éducation et de la formation à distance et en ligne.

⁴⁴ Voir : <http://www.interreg-gr.eu/fr/projects/?ordr=title> (consulté le 20.06.22).

⁴⁵ Les autorités partenaires du programme sont : le Grand-Duché de Luxembourg, la Wallonie, la Fédération Wallonie-Bruxelles, la Communauté germanophone de Belgique, la Préfecture de la Région Grand Est, le Conseil régional Grand Est, le Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle, le Conseil Départemental de la Meuse, le Conseil Départemental de la Moselle, le Land de Rhénanie-Palatinat, le Land de la Sarre.

⁴⁶ Source : <http://www.interreg-gr.eu/fr/interreg-vi-2021-2027-fr/> (consulté le 20.06.22).

- Garantir l'égalité d'accès aux soins de santé et favoriser la résilience des systèmes de santé, y compris les soins primaires, et promouvoir le passage des soins en institution aux soins en milieu familial et communautaire.
 - Renforcer le rôle de la culture et du tourisme durable dans le développement économique, l'inclusion sociale et l'innovation sociale.
- Une Europe plus proche des citoyens (47,6 millions d'euros)
- Favoriser le développement local intégré et inclusif sur le plan social, économique et environnemental, la culture, le patrimoine naturel, le tourisme durable et la sécurité, dans les zones autres que les zones urbaines.
- Une meilleure gouvernance de la coopération transfrontalière dans la Grande Région (20,4 millions d'euros)
- Coopération juridique et administrative
 - Actions interpersonnelles pour une confiance accrue
 - Autres actions pour soutenir une meilleure gouvernance de la coopération.

Au travers de ces objectifs, le programme traitera également des thèmes transversaux comme la mobilité, l'innovation, la digitalisation et le soutien aux PME.

Carte 4 : Zone de programmation INTERREG VI-A Grande Région



Source : INTERREG Grande Région.

2.2 La coopération bilatérale

Bien que ces cadres de coopération peuvent concerner des sujets d'intérêt plus large et qui dépassent les enjeux liés au territoire auquel s'intéresse cet Avis, de nombreux sujets liés à la coopération transfrontalière régionale sont abordés dans les outils de coopération bilatéraux avec les pays voisins. La présente section s'attache à décrire les principaux cadres de coopération concernés et les avancées récentes en matière de coopération transfrontalière bilatérale.

2.2.1 Le Comité de Coordination interministérielle pour la coopération transfrontalière (CICT)

Au niveau du gouvernement luxembourgeois, les principales initiatives en matière de coopération transfrontalière sont abordées dans un comité de coordination interministériel pour la coopération transfrontalière (CICT). Ce dernier vise à rendre plus cohérente la politique de coopération transfrontalière, en particulier en amont des concertations bilatérales avec les pays et collectivités limitrophes, notamment les réunions conjointes du gouvernement luxembourgeois avec les gouvernements sarrois et rhénan-palatin respectivement, la Commission administrative belgo-luxembourgeoise (CABL) ou encore la Commission intergouvernementale franco-luxembourgeoise pour le renforcement de la coopération transfrontalière (CIG).

Le CICT a été mis en place sur base de l'accord de coalition 2018-2023 qui prévoit que « La coordination des positions et projets soutenus par le Luxembourg dans les différentes enceintes ou réseaux de coopération sera confiée à un Comité de coordination interministérielle pour la coopération transfrontalière (CICT), sous présidence du Ministère ayant les affaires étrangères et européennes dans ses attributions ».⁴⁷

Dans ce sens, le comité organise la concertation des ministères dont les compétences et moyens sont engagés dans le cadre de la diplomatie de voisinage, sert de forum interne pour des échanges de vues réguliers entre les départements ministériels et est chargé d'élaborer une politique cohérente de coopération transfrontalière.

2.2.2 Luxembourg-Belgique : réunions « Gäichel »

La coopération bilatérale entre les gouvernements luxembourgeois et belge est notamment structurée par des réunions dites « Gäichel » régulières, au cours desquelles des accords sont passés dans les domaines qui relèvent de la compétence des deux États. La Commission administrative belgo-luxembourgeoise (CABL) est l'instance préparatoire des réunions Gäichel.

Le 31 août 2021 s'est tenue à Luxembourg, sous la présidence conjointe des Premiers ministres Xavier Bettel et Alexander De Croo, la 11^e réunion conjointe des gouvernements luxembourgeois et belge⁴⁸. Cette rencontre suit la tradition désormais bien établie des rencontres entre les deux gouvernements depuis la première Gäichel du 28 avril 2004. Elle s'inscrit également dans le contexte particulier de la célébration du centenaire de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL), dont la convention a été signée le 25 juillet 1921.

⁴⁷ Source : Rapport d'activité 2020 du DATer.

⁴⁸ Sources : <https://maee.gouvernement.lu/fr/directions-du-ministere/affaires-europeennes/organisations-economiques-regcoop.html> (consulté le 20.06.22), et « Déclaration conjointe suite à la réunion commune "Gäichel XI" des gouvernements belge et luxembourgeois à Luxembourg, 31 août 2021. »

Dans le cadre de cette réunion, les ministres des Finances sont parvenus, entre autres, à un accord concernant la révision du système actuel dans le cadre particulier du régime des recettes communes de l'UEBL. Cet accord redéfinit les modalités de répartition des recettes communes pour les années à venir. Ainsi, les ministres se sont mis d'accord sur une augmentation du montant défalqué des recettes générées dans le cadre de l'UEBL, et revenant à la Belgique. L'accord inclut également un nouveau mécanisme d'adaptation régulière dudit montant. Le nouveau montant devant être défalqué des recettes UEBL s'élèvera à 48 millions d'euros, et il sera augmenté annuellement de 2,4 millions d'euros. Ce nouveau système entre en vigueur en 2022 pour les dix prochaines années. Les deux parties ont en outre décidé d'augmenter le « seuil de tolérance » en matière fiscale de 24 à 34 jours par an, donnant ainsi plus de flexibilité aux frontaliers qui souhaitent recourir davantage au télétravail.

2.2.3 Luxembourg-France : Commission intergouvernementale franco-luxembourgeoise (CIG)

La Commission intergouvernementale (CIG) franco-luxembourgeoise a été créée le 26 janvier 2010 à Paris, en vertu de la convention signée entre la France et le Luxembourg pour le renforcement de la coopération transfrontalière⁴⁹. L'objectif est de faciliter les échanges entre les parties prenantes de la coopération transfrontalière françaises et luxembourgeoises et de proposer des solutions aux problèmes soulevés afin de faciliter la vie quotidienne des populations locales. La commission, composée de 24 membres répartis en deux délégations de 12 membres chacune, se réunit au moins une fois par an.

La première réunion de la CIG a eu lieu en avril 2011. Suite aux impulsions de la CIG, des groupes de travail ont été constitués pour définir des projets transfrontaliers.

La Commission intergouvernementale franco-luxembourgeoise a pour mission d'émettre des avis et des recommandations afin :

- d'assurer la coordination et l'information mutuelle sur les projets et actions dans le domaine de la coopération transfrontalière conduits de part et d'autre de la frontière par les deux États, les collectivités territoriales et leurs groupements ;
- de promouvoir toute action ou projet de coopération transfrontalière entre les deux États ;
- d'assurer l'information du public concerné sur la coopération transfrontalière entre les deux États ;
- de préparer les conventions ou accords nécessaires à la mise en place effective de ces actions.

Les champs d'action prioritaires sont :

- les transports terrestres, routiers, ferroviaires et fluviaux
- la santé
- l'éducation, la formation professionnelle et la connaissance de la langue de l'autre
- les échanges universitaires et la recherche
- les projets d'aménagement du territoire susceptibles d'avoir un impact significatif dans la zone frontalière
- le suivi des études statistiques menées par les organismes de recherche compétents sur les flux transfrontaliers
- la culture et le tourisme

⁴⁹ Source : <http://www.espaces-transfrontaliers.org/bdd-territoires/territories/territory/show/commission-intergouvernementale-franco-luxembourgeoise/> (consulté le 20.06.22).

- la justice et la sécurité.

La 6^e Commission intergouvernementale pour le renforcement de la coopération transfrontalière (CIG) s'est tenue le 19 octobre 2021 à Esch-Belval. Présidée par la Ministre à la Grande Région du Grand-Duché et le Secrétaire d'État aux Affaires européennes français, cette rencontre a donné lieu à la signature de huit textes bilatéraux concernant les transports transfrontaliers, les coopérations sanitaire, universitaire, policière, culturelle, et à l'engagement de travailler à l'augmentation du seuil de tolérance de 29 à 34 jours pour le télétravail des frontaliers. Les préparatifs de la CIG ont été évoqués dans les rencontres et entrevues à haut niveau au cours de l'année. La CIG a également été préparée par un comité de pilotage (COFIL) le 17 mars 2021, ainsi que par une coordination interministérielle intense au sein du Comité de coordination interministérielle pour la coopération transfrontalière (CICT) et de nombreuses entrevues de l'Ambassade à Paris avec des acteurs locaux, communaux, et régionaux du Grand Est⁵⁰.

En 2018, à l'occasion d'une visite d'État de LL.AA.RR. le Grand-Duc et la Grande-Duchesse en France et du premier séminaire intergouvernemental entre le Luxembourg et la France, plusieurs initiatives importantes ont été décidées dans le cadre bilatéral franco-luxembourgeois, parmi lesquelles la signature d'une nouvelle convention en matière fiscale et d'un nouveau protocole d'accord relatif au renforcement de la coopération en matière de mobilité transfrontalière. Ce dernier prévoit des investissements sur le rail (avec une enveloppe du gouvernement luxembourgeois allant jusqu'à 110 millions d'euros sur 10 ans dans la perspective d'une contribution totale de la partie luxembourgeoise équivalente à 50% des coûts d'investissements en France) et pour la promotion d'une politique de mobilité durable (10 millions d'euros)⁵¹.

2.2.4 Luxembourg-Allemagne : « Entwicklungskonzept Oberes Moseltal » (EOM)

Le concept commun de développement et de planification territoriale autour de la vallée de la Moselle est le principal outil de coopération bilatéral entre le Luxembourg et les *Länder* voisins en matière d'aménagement du territoire. Il met l'accent sur les aspects liés au développement socio-économique et au développement de l'habitat afin de promouvoir un développement intégratif et durable de l'espace frontalier mosellan⁵².

Suite à des réunions conjointes bilatérales du gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg avec le *Land* de Rhénanie-Palatinat respectivement avec le *Land* de la Sarre en 2014, sur base d'une étude préparatoire finalisée en novembre 2013, l'élaboration du concept a été lancée par les ministères compétents pour l'aménagement du territoire du Luxembourg (Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire, Département de l'aménagement du territoire, DATer), de Rhénanie-Palatinat (« Ministerium des Innern und für Sport » (MDI)) et de la Sarre (« Ministerium für Inneres, Bauen und Sport » (MIBS)).

L'étude principale du EOM (versions intégrale et synthétique) a été effectuée entre 2016 et 2018, avec le soutien d'un prestataire externe sélectionné dans le cadre d'une procédure de marché public. La première étape consistait en une analyse spatiale comprenant une analyse des atouts, faiblesses, opportunités et menaces des champs thématiques définis dans le contexte de l'étude préparatoire : l'aménagement du territoire, l'économie et l'énergie, les services d'intérêt général, la mobilité ainsi

⁵⁰ Source : Rapport d'activité du Ministère des Affaires Etrangères 2021.

⁵¹ Voir : https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2018/03-mars/20-cooperation-luxembourg-france.html (consulté le 20.06.22).

⁵² Source : Rapport d'activité du DATer 2021.

que les espaces naturels et la protection de la nature. L'analyse a également abouti à la réalisation de quinze cartes thématiques. Sur cette base ont été élaborés une stratégie de développement, des recommandations d'actions ainsi que des principes directeurs.

Ces analyses ont été accompagnées d'un processus participatif consistant en des ateliers thématiques adressés aux acteurs concernés des trois régions (2016-2017), une concertation avec les communes luxembourgeoises (2018) et un échange continu avec les Groupes d'Action Locale (GAL) LEADER *Miselerland* et *Moselfranken*, dont les territoires se trouvent au cœur du territoire du EOM. Les principes directeurs du EOM se basent sur les principes fondamentaux du développement durable, de la garantie des services d'intérêt public (*Daseinsvorsorge*) ainsi que du développement de la compétitivité de la région. Ils sont résumés par la carte représentée ci-dessous et se concentrent sur quatre domaines, à savoir les priorités de développement des différents sous-espaces, les centres de développement et les aires fonctionnelles, les zones fluviales (*Flusslagen*) ainsi que les infrastructures de transport et l'offre de mobilité. La stratégie de déploiement du EOM est axée sur plusieurs niveaux et propose 12 projets clés.

Après la conclusion des travaux théoriques et le lancement officiel de l'implémentation du EOM en septembre 2018, l'année 2020 a vu le début de la mise en œuvre pratique du EOM avec la mise en place d'un *management* régional en collaboration étroite avec les GAL LEADER *Miselerland* et *Moselfranken* afin de capitaliser sur l'expérience de ces derniers dans ce domaine et de créer des synergies.

Cette coopération est encadrée par une convention pour fixer le cadre organisationnel et le financement du *management* régional, signée par les institutions impliquées directement dans la mise en œuvre du *management* régional (les trois ministères partenaires du EOM mentionnés ainsi que les GAL LEADER *Miselerland* et *Moselfranken*) et une déclaration d'intention pour souligner la volonté à coopérer pour mettre en œuvre le EOM, signée par les cinq signataires de la convention susmentionnée ainsi que les sept autres institutions impliquées (les ministères responsables de l'implémentation du programme LEADER dans les trois versants, à savoir le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural (Luxembourg), le *Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz*, et le *Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz des Saarlandes*; la *Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord*, la *Planungsgemeinschaft Region Trier*, ainsi que deux autres GAL LEADER, à savoir *Regioun Mëllerdall* (Luxembourg) et *Land zum Leben Merzig-Wadern e.V.* (Sarre).

La convention susmentionnée a créé un comité de suivi qui est composé de ses signataires, présidé par DATer et qui encadre la mise en œuvre du concept. La réunion du comité du 17 février 2021 était, entre autres, consacrée à la priorisation des projets expliquée ci-dessous. En outre, des représentants des partenaires mentionnés ainsi que de la *Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord* et la *Planungsgemeinschaft Region Trier* (Rhénanie-Palatinat) se réunissent chaque mois pour assurer la coordination interne ainsi que discuter les initiatives stratégiques à mettre en œuvre en vue de la réalisation concrète des objectifs du EOM.

La déclaration d'intention susmentionnée crée un comité de pilotage (*Lenkungsausschuss*) qui est composé de ses signataires, présidé par DATer et qui est responsable de l'accompagnement stratégique à long terme du EOM. Lors de sa réunion constituante du 1^{er} juillet 2021, sur base du rapport d'activités 2020-2021 du *management* régional, le comité a tiré un bilan positif de la première année du *management* régional et a pris la décision d'œuvrer vers une pérennisation du *management* régional en profitant notamment des nouvelles opportunités de subvention de stratégies territoriales transfrontalières intégrées dans le cadre du programme Interreg VI GR (PZ5). Le DATer est en train de

préparer l'implémentation de cette décision notamment par l'adaptation des bases conventionnelles du EOM.

Concernant la mise en œuvre des projets du EOM, vu la phase pilote courte du *management* régional, parmi les douze projets clés identifiés, les cinq projets prioritaires suivants ont été retenus par le comité de suivi suite à une consultation des communes par le *management* régional. Le DATer a participé à l'initiation de projets clés dans des domaines qui relèvent de sa responsabilité. Pour les autres projets, le DATer est impliqué dans leur suivi dans le cadre du jour fixe et établit le lien avec les ministères pertinents.

- Stratégie transfrontalière en matière de logement
(projet clé n° 3: « Grenzüberschreitende Wohnbaulandstrategie »)

Sur la base des travaux préliminaires effectués en 2019-2020 par le groupe de travail interministériel transfrontalier composé de représentants des ministères de l'aménagement du territoire et du logement du Luxembourg, de la Sarre et de la Rhénanie-Palatinat, le 17 juin 2021, le *manager* régional, en collaboration avec le GT, a organisé l'atelier virtuel « Kooperative Wohnbaulandentwicklung » (approche coopérative pour le développement du logement). L'objectif de l'atelier était de recenser les besoins et défis que les communes voient en matière de logement et de mettre en évidence des pistes de solution que la coopération intercommunale transfrontalière peut offrir. L'atelier comptait une trentaine de participants, dont neuf représentants d'institutions ministérielles en matière de l'aménagement du territoire et du logement et 17 représentants de communes luxembourgeoises et allemandes du périmètre du EOM.

- Plates-formes multimodales
(projet clé n° 12: « Multimodale Hubs »)

Sur la base de l'idée de projet-clé du EOM, des travaux préparatoires et de concertation du groupe de travail interministériel transfrontalier EOM « mobilité » en 2019-2020 et notamment sur la base des travaux préliminaires du groupe de travail transfrontalier « mobilité » des GAL LEADER *Miselerland* et *Moselfranken* auxquels le DATer a participé, les GAL mentionnés, en collaboration étroite avec le *manager* régional du EOM, ont lancé en 2021 le projet LEADER « Multimodale Mobilitäts-Hubs - Standort-Findung in der Nachbarschaftsregion ». Le projet vise la réalisation d'une étude en vue de l'identification de sites potentiels pour des plates-formes multimodales dans les régions LEADER mentionnées, au cœur du périmètre du EOM. Les résultats de l'étude pourront servir de base pour l'implémentation du projet-clé EOM. Le DATer a contribué à la préparation dudit projet en soumettant son avis à la fiche projet en concertation avec le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics qui accompagne le projet en tant qu'observateur stratégique.

- Atelier prospectif : Destination touristique Haute Vallée de la Moselle
(projet clé n° 6: « Zukunftswerkstatt Tourismusdestination Oberes Moseltal »)

Sur la base de l'idée de projet-clé du EOM et se basant sur les travaux du groupe de travail transfrontalier LEADER « Tourismus grenzenlos », les GAL LEADER *Miselerland* et *Moselfranken*, en collaboration étroite avec le *manager* régional du EOM, ont lancé en 2021 le projet LEADER « Studie Grenzlose Tourismus-Kooperation ». Le projet vise la réalisation d'une étude avec l'objectif d'identifier le potentiel de coopération entre les acteurs touristiques des deux côtés de la frontière germano-luxembourgeoise. Les résultats de l'étude pourront servir de base pour l'implémentation du projet-clé EOM. Le DATer a contribué à la préparation dudit projet en soumettant son avis à la fiche projet en concertation avec le Ministère de l'Économie – Direction générale du Tourisme.

- Les murs de pierres sèches comme biotope phare de la Haute Vallée de la Moselle (projet clé n° 8: Trockenmauern als Leitbiotop des oberen Moseltals)

Le 23 novembre 2021, le *manager* régional EOM, en collaboration avec les membres du comité de suivi EOM, a organisé une table ronde virtuelle avec une vingtaine d'acteurs pertinents dans le domaine des murs pierres sèches au Luxembourg, en Rhénanie-Palatinat et en Sarre. L'objectif de la réunion était l'identification des thématiques pertinentes et pistes prioritaires à suivre en vue de la préparation d'un projet concret.

- Atelier prospectif : L'économie de la santé dans la Haute Vallée de la Moselle (projet clé n° 5: « Gesundheitswirtschaft im Oberen Moseltal »)

Le 23 avril 2021, le DATer a participé à un échange avec le Ministère de la Santé et le *manager* régional du EOM concernant une fiche projet que le *manager* a élaborée en vue de la concrétisation du projet clé n° 5. La fiche devra être approfondie suite aux retours des ministères compétents sarrois et rhéno-palatin.

2.3 Initiatives en matière de coopération transfrontalière dans le domaine de l'aménagement du territoire

Cette section présente, de manière non-exhaustive, des initiatives structurantes visant à penser et à coordonner l'aménagement du territoire dans l'espace transfrontalier de la Grande Région, respectivement dans l'espace de la métropole transfrontalière du Luxembourg. Dans chacune de ces initiatives, le Ministère en charge de l'aménagement du territoire (MAE-DATer) joue un rôle important.

2.3.1 Schéma de Développement Territorial de la Grande Région (SDTGR)

Mené dans le cadre du programme Interreg V A Grande Région, le projet Interreg SDTGR a permis d'amorcer un schéma de développement territorial partagé par l'ensemble des acteurs de la Grande Région⁵³. Doté d'un budget total estimé de 1.491.627,41 euros (dont 801.263,27 euros de fonds FEDER) et d'une durée de 4 ans (01.01.2018 – 31.12.2021), le projet SDTGR a été porté un vaste partenariat composé de 25 opérateurs⁵⁴ dont 9 ont disposé d'un budget.

Afin de stimuler l'innovation au sein de la Grande Région à travers notamment l'identification des enjeux et des opportunités qui découlent des dynamiques de développement socio-économiques en cours et de la définition d'une stratégie intégrée polycentrique et transfrontalière qui doit accroître

⁵³ Source : <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/grande-region-affaires-transfrontalieres/SDT-GR.html> (consulté le 20.06.22).

⁵⁴ Département de l'aménagement du territoire du Ministère du Développement durable et des Infrastructures/Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire, *Luxembourg Institute of Socio-Economic Research* (Liser), Université de Liège, Université libre de Bruxelles, Université catholique de Louvain, Aix-Marseille Université, *Ministerium für Inneres, Bauen und Sport Saarland*, *Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz*, Moselle Attractivité, Préfecture de région Grand Est, Région Grand Est, Conseil Départemental de la Meuse, Conseil Départemental de la Moselle, Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle, Direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Énergie (DG04), IDELUX, Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC), EuRegio SaarLorLux + asbl., Réseau de villes QuattroPole Luxembourg - Metz - Saarbrücken – Trier, du GECT Alzette Belval, Université de la Grande Région – UniGR a.s.b.l., *Regionalverband Saarbrücken*, *Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord Koblenz*, *Planungsgemeinschaft Region Trier* et la Ville de Kaiserslautern.

l'attractivité et la compétitivité de la Grande Région, l'ensemble des partenaires a coopéré pendant quatre ans à la mise en œuvre des actions suivantes :

Constitution d'un socle de connaissances partagé et d'un langage commun

En 2018, sur base d'indicateurs socio-économiques et territoriaux, quatre cahiers thématiques ont été réalisés, ainsi qu'un 5^e cahier transversal, qui a mis en avant les enjeux sectoriels et transversaux du développement territorial de la Grande Région :

- Cahier thématique 1 : Dynamiques démographiques et les besoins territoriaux associés
- Cahier thématique 2 : Mobilité des personnes et des marchandises
- Cahier thématique 3 : Développement économique
- Cahier thématique 4 : Environnement et énergie
- Cahier 5 : Appropriation du diagnostic territorial et formulation d'enjeux transversaux.

Établissement d'une vision stratégique – doter la Grande Région d'un projet d'avenir commun

En 2019, le consortium « Institut Destrée/*Deutsch-französisches Institut* » (dfi) a été chargé de la rédaction d'une vision stratégique opérationnelle transfrontalière dans le cadre d'un processus participatif impliquant les partenaires du projet SDTGR ainsi que d'autres instances de la Grande Région (organisation d'un *Policy Lab* et d'un atelier).

Une première version de la vision prospective pour le développement territorial de la Grande Région a ainsi été élaborée et, le 16 janvier 2020, une version synthétique du document a été validée au niveau politique en tant que « Vision prospective transfrontalière pour la Grande Région » à l'occasion de la VI^e réunion sectorielle Aménagement du territoire de la Grande Région. Les participants ont ainsi approuvé une résolution commune confirmant, entre autres, leur volonté de poursuivre une coopération renforcée dans le domaine de l'aménagement du territoire et leur disponibilité à stimuler et à soutenir les diverses coopérations sectorielles dans la Grande Région, dont notamment celles qui sous-tendent les cinq finalités structurantes validées :

1. Une Grande Région plus compétitive et innovante, par ses savoirs et ses complémentarités endogènes ;
2. une qualité de vie et un bien-être à la hauteur des transitions (climatiques, écologiques, énergétiques, démographiques, socio-économiques, alimentaires), visant une véritable cohésion sociale et territoriale ;
3. un marché du travail transfrontalier et partagé, fondé sur des filières communes de formation;
4. un développement métropolitain polycentrique articulé sur une mobilité et une connectivité bas-carbone ;
5. un cadre d'orientation et de coordination à long terme qui s'inscrit dans une logique multi-niveaux.

Sur base de la vision prospective, trois niveaux fonctionnels ont été identifiés :

- la Grande Région dans son ensemble ;
- l'espace métropolitain central autour du Luxembourg ;
- les territoires transfrontaliers de proximité ;

La stratégie opérationnelle transfrontalière a été finalisée fin 2020 et a été validée le 12 janvier 2021 lors de la VII^e réunion ministérielle Aménagement du territoire de la Grande Région.

Actions pilotes prioritaires

En avril 2020, en parallèle à la finalisation de la stratégie, un appel à projets a été lancé afin de recueillir des projets pilotes pour la mise en œuvre du document « Une stratégie opérationnelle transfrontalière pour la Grande Région ». Au total, 35 idées de projets ont été déposées. En ajoutant les idées de projet identifiées par le consortium Destrée/dfi et reprise dans le document « Stratégie opérationnelle transfrontalière » en tant que tel, un total de 118 projets-pilotes ont émergé.

Recommandations pour la mise en œuvre de la stratégie et cartographie

Afin de disposer de recommandations pour la mise en œuvre de la stratégie dans le cadre des documents de planification des différents partenaires mais aussi au niveau de la Grande Région, un prestataire externe a été chargé en 2021 de formuler des recommandations précises et de procéder à la réalisation d'une cartographie exhaustive reprenant des cartes par axe stratégique.

Monitoring

Le Comité scientifique a prévu de procéder à un *monitoring* « léger » qui comprend deux volets : l'un sur le processus de construction du SDTGR et l'autre sur l'appropriation du SDTGR par les acteurs de la Grande Région.

Poursuite des travaux menés

Le projet Interreg SDTGR s'est achevé le 31 décembre 2021. Les travaux se poursuivront au sein du groupe de travail Comité de coordination du développement territorial (CCDT) du Sommet de la Grande Région, qui a, de fait, initié le projet. Le CCDT continuera donc à travailler sur base des résultats atteints, en précisant notamment les projets liés à l'aménagement du territoire et en mettant en place le système de *monitoring*.

La stratégie opérationnelle transfrontalière établie de manière commune entre différents acteurs politiques et administratifs de la Grande Région dans le cadre du projet SDTGR a permis de dresser un état des lieux partagé des enjeux de développement territorial de la Grande Région et d'identifier des solutions et des pistes concrètes pour répondre à ces défis. Par le biais de la mise en œuvre du SDTGR, les zones fonctionnelles territoriales transfrontalières telles que définies dans le nouveau programme de coopération Interreg VI seront plus à même d'initier un développement territorial intégré en réduisant les obstacles économiques, sociaux ou environnementaux sur leur territoire. Le projet SDTGR a également permis d'initier un dialogue régulier et une mise en cohérence de stratégies transfrontalières d'aménagement du territoire à différents niveaux.

2.3.2 Luxembourg in Transition

Lancée par le Département de l'aménagement du territoire du Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire, la consultation urbano-architecturale et paysagère *Luxembourg in Transition – Visions territoriales pour le futur décarboné et résilient de la région fonctionnelle luxembourgeoise* vise à réunir des propositions stratégiques d'aménagement du territoire et à produire des scénarios de transition écologique à l'horizon 2050 pour le Grand-Duché de Luxembourg

et ses territoires frontaliers⁵⁵. Elle s'inspire des grandes consultations menées telles que celles du Grand Paris ou du Grand Genève.

Dans la première phase de la consultation, 10 équipes ont été retenues, réunissant des professionnels mais également des universités, écoles supérieures techniques et organismes de recherche ayant une expertise dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du paysage et de l'architecture, soutenus par les disciplines de l'environnement ainsi que les sciences humaines et sociales. À l'issue de cette première étape, les instances qui accompagnent la consultation – Comité scientifique, Comité consultatif et Comité interministériel – ont évalué les dossiers remis par les équipes présentant leur cadre méthodologique du projet de transition.

Les six équipes sélectionnées à l'issue de la première étape ont ensuite eu à démontrer comment leurs principes, méthodes, outils et métrique(s) pour la transition écologique par le projet peuvent servir pour élaborer une stratégie de projet territorial dans le cas du périmètre de réflexion transfrontalier luxembourgeois qui correspond à un bassin de vie.

4 équipes ont enfin été retenues pour la phase finale de la consultation. Au cours de cette dernière étape, les équipes sélectionnées ont développé des scénarios de transition d'ici 2050 pour le Grand-Duché de Luxembourg et sa région fonctionnelle transfrontalière en les traduisant en des applications et des projets concrets et à des échelles diverses. Les résultats de cette troisième et dernière étape ont été présentés en janvier 2022.

2.3.3 Le GECT Alzette Belval et la Mission de préfiguration de l'*Internationale Bauausstellung Alzette Belval, IBA*

Le GECT Alzette Belval

Afin de structurer le développement de la zone transfrontalière autour de Belval et de stimuler des contacts réguliers avec les nombreux intervenants du côté français, la création d'un GECT (Groupement européen de coopération territoriale) avait été retenue par les deux États⁵⁶. L'assemblée générale constituante du GECT Alzette-Belval s'est tenue le 8 mars 2013. Côté luxembourgeois, le GECT comprend l'État (sous la conduite du ministre du Développement durable et des Infrastructures) ainsi que la Ville d'Esch-sur-Alzette et les communes de Mondercange, de Sanem et de Schifflange, dont l'adhésion a été autorisée par un arrêté grand-ducal en date du 26 octobre 2011.

Créé afin de disposer d'un outil pérenne pour renforcer le partenariat transfrontalier, le GECT a eu, dès le départ, la vocation de doter la collaboration franco-luxembourgeoise d'une assise politique forte, résolument tournée vers un avenir commun à traduire par la mise en oeuvre de projets concrets, proches des citoyens et à leur service. Depuis 2013, le GECT Alzette Belval est devenu :

- un outil d'information pour les citoyens d'Alzette Belval et pour les institutions ;
- un relais des attentes locales (par un travail détaché des questions de compétences ou de légitimité, puisque conduit, en première instance, par le prisme territorial) ;
- un facilitateur (grâce à un réseau opérant des deux côtés de la frontière et à sa position à la fois française et luxembourgeoise) ;

⁵⁵ Sources : Rapports d'activité 2020 et 2021 du DATer et <https://luxembourgtransition.lu/> (consulté le 20.06.22).

⁵⁶ Sources : Rapport d'activité 2020 du DATer et <https://gectalzetebelval.eu/> (consulté le 20.06.22).

- un initiateur de projets transfrontaliers, notamment financés par les fonds européens et tout particulièrement par le programme Interreg Grande Région.

Une nouvelle stratégie a été rédigée et présentée en 2021. Elle s'articule autour de 7 angles d'approche :

- Santé _ plus fort ensemble ;
- Alzette Belval, pour une mobilité d'agglomération ;
- Une vie quotidienne sans frontières ;
- Alzette Belval _ un écrin vert à assumer et à valoriser ;
- Alzette Belval _ un avenir commun et résilient ;
- Alzette Belval, laboratoire éducatif ;
- Alzette Belval, territoire « totem » de la coopération franco-luxembourgeoise.

Pour cette nouvelle stratégie, le groupement se tourne également davantage vers une dynamique d'agglomération : les projets transfrontaliers seront toujours encouragés et soutenus, mais il est également prévu de traiter les projets que sur un versant pour avoir des retombées transfrontalières positives et de faire valoir des spécificités d'un des versants ou d'une des communes au profit de l'agglomération transfrontalière.

Préfiguration de l'*Internationale Bauausstellung* Alzette Belval (IBA)

L'IBA (*Internationale Bauausstellung*) est un outil qui permet de révéler des concepts créatifs et innovants dans les domaines de l'architecture, de l'urbanisme ou du développement territorial / de l'aménagement du territoire⁵⁷. Il s'agit d'un outil internationalement reconnu, une marque de qualité, qui génère de la visibilité interne et externe, et d'un mode d'organisation et de conduite de projet créé en réponse à des enjeux territoriaux spécifiques, sans se substituer aux structures et compétences existantes.

L'initiative vise à asseoir le territoire d'Alzette Belval sur l'échiquier européen en tant que modèle précurseur pour la coopération transfrontalière. En donnant un droit à l'expérimentation et en laissant une liberté d'expérience à la mission de préfiguration, il s'agit d'élaborer et de réaliser des projets conjoints selon une conception urbanistique et architecturale complémentaire, durable et intégrative de part et d'autre de la frontière. Dans un esprit consensuel et de concordance des objectifs et des ambitions de chacun des partenaires, il s'agit aussi de relever les défis concernant les diverses transitions en cours: dans l'énergie, l'écologie, la mobilité et le numérique.

Insuffler un élan supplémentaire dans la coopération existante et réinventer conjointement avec les citoyens l'avenir de cet espace commun en plaçant au cœur des réflexions le bien-être du citoyen et la cohésion sociale, tels sont les objectifs de la mission de préfiguration. Aussi, la mission de préfiguration de l'IBA a pour objet de notamment définir comment les habitants actuels et les futurs usagers peuvent être une des forces de décision de l'avenir de ce sol commun. Il s'agit surtout de renforcer à court, moyen et long termes la qualité de vie à la fois des personnes qui vivent et travaillent dans ce territoire que de celles qui le visitent à des fins sportives, touristiques et culturelles.

Tout en étant le chef de file du projet, le groupement européen de coopération territoriale GECT Alzette Belval agit avec le soutien financier du ministère de la Transition écologique et solidaire et de

⁵⁷ Sources : Rapport d'activité 2020 du DATer et https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/06-juin/02-esch-prefiguration.html (consulté le 20.06.22).

la région Grand Est pour la France et, du côté luxembourgeois, du Département de l'aménagement du territoire (DATer) du ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire et du ministère du Logement. En outre, des partenariats opérationnels sont prévus avec l'Université du Luxembourg, le centre LUCA (*Luxembourg Center for Architecture*) et l'Établissement public d'aménagement d'Alzette-Belval (EPA Alzette-Belval).

La durée d'une IBA est en moyenne de 10 ans. Elle est précédée d'une phase de préfiguration d'une durée de 2 ans. Cette phase est essentielle afin de réaliser une étude de faisabilité qui vise notamment à fixer les thématiques fédératrices retenues en fonction du contexte local et des problématiques spécifiques du territoire, arrêter le territoire d'intervention, envisager les financements mobilisables, discerner les montages juridiques envisageables et prévoir déjà un ensemble de projets pilotes.

2.3.4 Les zones fonctionnelles transfrontalières

Dans le cadre de la période de programmation 2021-2027, le programme de coopération territoriale Interreg VI Grande Région offrira la possibilité de soutenir la mise en œuvre de stratégies de développement territorial intégrées dans des zones fonctionnelles transfrontalières⁵⁸. Ce soutien financier se fera en vertu de l'objectif politique 5 : OP5 – une Grande Région plus proche de ses citoyens, promouvant un développement intégré et durable dans les zones locales transfrontalières.

Afin d'être éligible pour un tel soutien, une coopération doit disposer d'une zone fonctionnelle définie, d'une stratégie intégrée pour cette zone fonctionnelle ainsi que d'un système de gouvernance capable de mettre en œuvre cette stratégie. Pour des zones pour lesquelles ces conditions ne sont pas encore remplies, il sera possible de préparer la coopération pendant deux ans à partir du dépôt du programme.

Le Grand-Duché de Luxembourg dispose de plusieurs zones fonctionnelles éligibles à un tel soutien qui se basent sur des coopérations existantes. Ainsi, le GECT Alzette Belval et le *Entwicklungskonzept Oberes Moseltal* (EOM) seront prêts pour une mise en œuvre dans le cadre du OP5 dès le début du programme Interreg. En outre, une zone fonctionnelle composée du parc naturel de l'Our, du *Natur- & Geopark Mëlldall* et du parc naturel *Südeifel* (Rhénanie-Palatinat) est en cours de préparation sur base de la coopération existante dans le cadre du Parc naturel germano-luxembourgeois.

Force est de constater que le long de la frontière belgo-luxembourgeoise, de telles stratégies de développement intégrées n'existent pas actuellement. Cette absence de coopération territoriale structurée belgo-luxembourgeoise ne s'explique pas par un manque de pertinence, de potentiel ou d'intérêt, tel que le démontrent par exemple de nombreux projets de coopération transfrontalière (Interreg Grande Région) ou les flux journaliers de travailleurs frontaliers entre la Belgique et le Luxembourg (plus de 45.000 frontaliers par jour en provenance de la Belgique). La préparation du nouveau programme Interreg VI Grande Région, avec ses nouvelles opportunités du point de vue de la coopération territoriale intégrée, constitue un moment propice pour combler ce manque en initiant de nouvelles coopérations territoriales transfrontalières dans des zones qui en présentent le besoin. Dans cet objectif, le DATer est impliqué dans des échanges et travaux préparatoires à plusieurs niveaux.

⁵⁸ Source : Rapport d'activité 2021 du DATer.

- Échange DATer – Wallonie

Ainsi, le DATer a initié en 2020 un échange avec la Wallonie en vue d'évaluer les possibilités d'une coopération territoriale stratégique. Ces discussions se sont effectuées au niveau des représentants des autorités partenaires du programme Interreg Grange Région respectifs (représentants de la Wallonie, de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de l'agence Wallonie-Bruxelles International pour la Belgique ainsi que DATer pour le Luxembourg), avec l'association de l'intercommunale belge IDELUX. Ces échanges dans le cadre de plusieurs réunions en 2020 et 2021 ont confirmé l'existence d'un potentiel de coopération et ont mené à l'identification de deux zones de coopération potentielles. Elles couvrent, d'une part, l'espace fonctionnel sud entre Arlon (Wallonie) et Steinfort (Luxembourg) et, d'autre part, la zone fonctionnelle nord au sein des parcs naturels de la Haute-Sûre (Luxembourg) et de la Haute-Sûre Forêt d'Anlier (Wallonie).

- Échange DATer – Communauté germanophone de Belgique – Rhénanie-Palatinat

Dans le même contexte, depuis fin 2020, le DATer est impliqué dans des échanges avec la Communauté germanophone de Belgique et la Rhénanie-Palatinat concernant une coopération potentielle dans la zone fonctionnelle tri-nationale au nord du Luxembourg. Le groupe de travail créé à cet effet est composé du DATer, du Ministère de la Communauté germanophone de Belgique (autorité partenaire du programme Interreg Grange Région) ainsi que, pour la Rhénanie-Palatinat, du *Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau* (autorité partenaire du programme Interreg Grange Région), du *Ministerium des Innern und für Sport* et de la *Staatskanzlei*.

- Échange DATer – France

En outre, à la frontière franco-luxembourgeoise, en plus du GECT Alzette Belval, les partenaires coopérant dans le cadre du « Territoire naturel transfrontalier de la Chiers et de l'Alzette » (TNT) ont entamé des préparations pour une candidature en tant que zone fonctionnelle dans le cadre du futur programme Interreg VI Grande Région. Du côté luxembourgeois, le périmètre de la zone fonctionnelle concerne le territoire de la commune de Differdange. De par sa coopération avec le Syndicat de communes régional pour la promotion et le développement de la région du sud, PRO-SUD, dont Differdange fait partie, et son implication dans le programme Interreg Grande Région, le DATer a participé aux premiers échanges en vue de ladite candidature du TNT.

2.3.5 Le projet de Règlement « European Cross Border Mechanism » (ECBM)

Pour faciliter la gestion quotidienne d'un projet transfrontalier, la Commission européenne a formulé, en 2018, une proposition de Règlement « relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier » (*European cross-border mechanism - ECBM*). Ce projet de règlement vise à harmoniser des dispositions légales et réglementaires au niveau transfrontalier. Il découle d'une proposition initialement formulée sous la présidence luxembourgeoise du Conseil de l'UE en 2015 par le Département de l'aménagement du territoire (DATer).

Un obstacle juridique est défini comme « toute disposition légale touchant à la planification, à l'élaboration, au financement, aux effectifs et au fonctionnement d'un projet commun qui entrave le potentiel inhérent d'une région frontalière dans ses interactions transfrontalières ».

La Commission européenne avait identifié les barrières juridiques et administratives comme le principal frein au développement des projets transfrontaliers⁵⁹. Elle a pris l'initiative, soutenue par les régions transfrontalières, d'un inventaire des obstacles et d'une consultation publique dans le cadre de l'initiative « B-solutions »⁶⁰.

L'une des principales avancées proposées par l'ECBM est la mise en place d'un point de coordination/contact national dont le rôle est de faire un diagnostic de tout obstacle lié au contexte transfrontalier qui serait rencontré par un projet :

- s'il est administratif, les points de contact des deux pays se mettent en relation pour trouver une solution ;
- s'il est juridique, les points de contact décident quel droit est applicable dans l'espace transfrontalier.

La Commission européenne a donc institutionnalisé des relais nationaux et possède un rôle de coordination dans ce processus. Plusieurs éléments doivent être relevés : le règlement doit être faisable d'un point de vue technique et l'instrument doit être volontaire et limité dans le temps et l'espace.

D'après le DATer⁶¹, en mai 2021, et suite à une série de discussions au sein du groupe de travail SMOR (*Working Party on Structural Measures and Outermost Regions*) du Conseil de l'Union européenne (actions structurelles et régions ultrapériphériques), une majorité d'État membres ont indiqué ne pas vouloir poursuivre les travaux législatifs sur la proposition initiale de la Commission européenne vu leurs réticences par rapport à plusieurs dispositions clefs de ladite proposition. Néanmoins, le Luxembourg continue à plaider pour un suivi des discussions au niveau européen ou intergouvernemental en soulignant que les obstacles transfrontaliers continuent à représenter un défi pour les citoyens des régions en question.

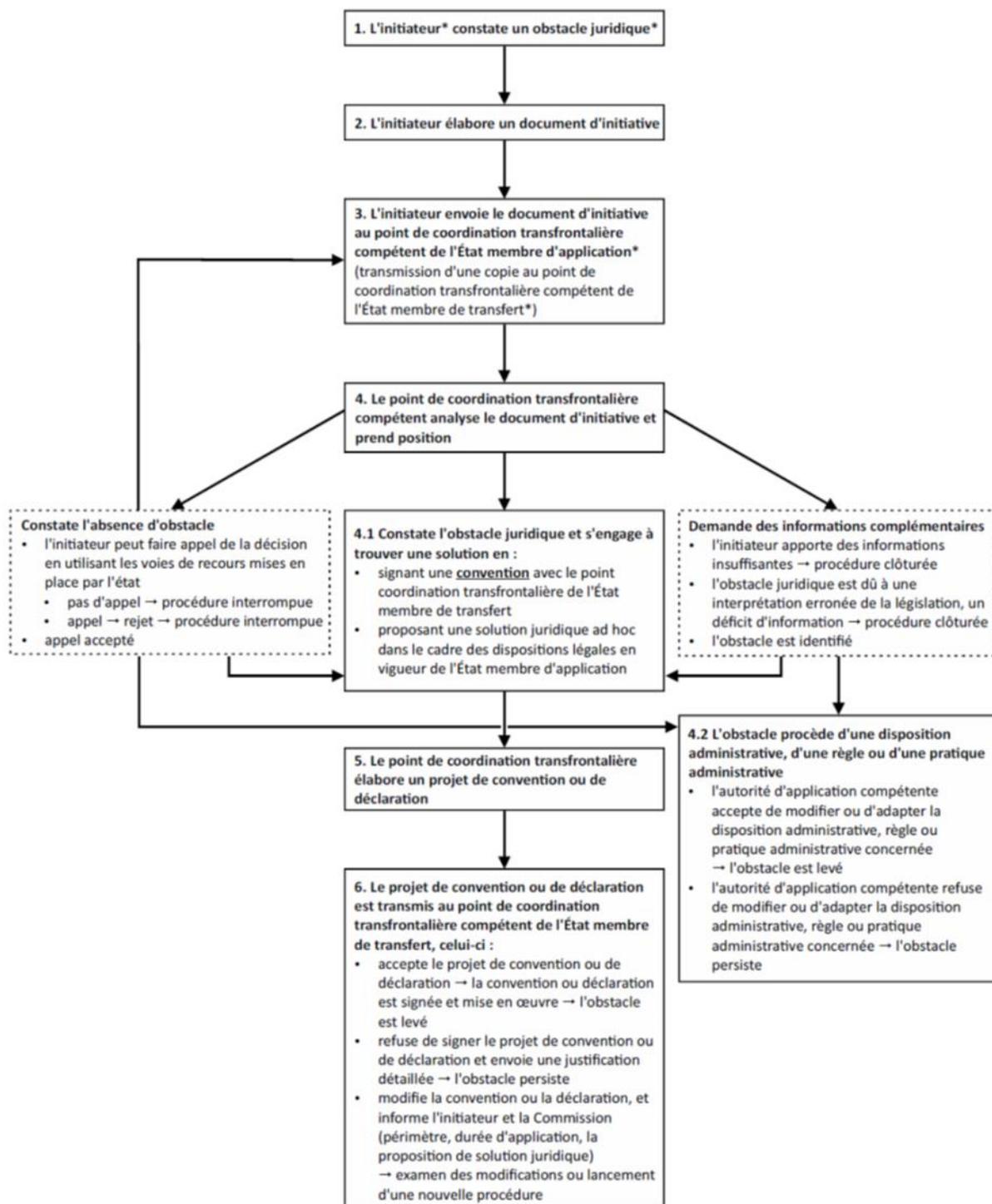
Au cours d'une audition réalisée par la commission de travail du CES chargée de la rédaction du présent Avis de Mme Estelle Evrard, chercheuse à l'Université du Luxembourg, plusieurs problématiques ont été soulevées dans le processus d'adoption de l'ECBM : la subsidiarité (les problèmes doivent être réglés au niveau local et non au niveau européen), la question des implications budgétaires et réglementaires (les relais nationaux impliquent des coûts), la question de la territorialité (un droit étranger peut-il être appliqué sur le territoire ?). Par ailleurs, l'absence de droit administratif ou de droit public européen apparaît également comme un frein pour l'approche proposée.

⁵⁹ Voir : Commission européenne, *Crossborder Review*, 2017.

⁶⁰ B-solutions (et b-solutions 2.0) sont des initiatives portées par la DG REGIO de la Commission européenne et gérées par l'Association des régions frontalières européennes.

⁶¹ Source : Rapport d'activité 2021 du DATer.

Graphique 4 : Fonctionnement de la levée d'un obstacle proposé par l'ECBM



Source : Dr. Estelle Evrard⁶².

⁶² Estelle Evrard, *Comment le droit européen déplace les frontières ? La proposition de règlement visant à lever les obstacles juridiques et administratifs à la coopération transfrontalière*, Annales de Géographie (2020), pp. 733-734

2.3.6 Le projet Interreg RECOTTE

RECOTTE (RECONversion des Territoires par la Transition Ecologique) est un projet innovant qui traite à la fois dans une optique scientifique et appliquée de la transition écologique à l'échelle locale transfrontalière⁶³. Le LISER est le chef de file de ce projet.

La transition ne peut se faire sans une implication des citoyens et un appui institutionnel pour stimuler les changements nécessaires à l'adaptation de nos modes de vie. Ainsi, elle doit être réalisée progressivement et être conduite et portée par une diversité d'acteurs. Mais les communes semblent être insuffisamment organisées et appareillées pour prendre le virage de la transition écologique et répondre à ces enjeux ; elles ont, en outre, de fortes attentes notamment en termes techniques pour mettre en œuvre concrètement les politiques et mesures définies, à l'instar du *European Green Deal* ou des Plans nationaux Energie Climat. Le projet RECOTTE vise ainsi à accompagner les acteurs locaux dans leurs démarches de transition, en faisant émerger des synergies transfrontalières potentielles pour répondre de manière conjointe aux défis climatiques et énergétiques à venir, et en co-construisant avec les acteurs locaux des projets leviers pour mener des actions communes.

L'ambition du projet RECOTTE est triple :

- Proposer une méthodologie innovante pour déterminer les priorités et les initiatives à mener en transfrontalier au niveau local en matière de transition écologique ;
- Organiser la résilience du système territorial transfrontalier en favorisant la création et l'imagination pour faire face aux risques environnementaux, économiques et sociaux à venir et répondre aux défis de la transition écologique ;
- Tester cette méthodologie sur trois pôles urbains transfrontaliers, wallons, français et luxembourgeois, de l'ancien bassin industriel qui présentent des configurations et des intensités différentes de coopération transfrontalière: l'agglomération transfrontalière d'Alzette Belval - Messancy/Aubange/Pétange - Arlon/Steinfort.

Le projet RECOTTE prévoit d'élaborer des feuilles de route pour chacun des trois territoires stratégiques et de faire ressortir des projets concrets dont les acteurs locaux pourraient se saisir s'ils y voient un intérêt. Un retour d'expérience sur ce projet pourrait permettre de promouvoir des bonnes pratiques en matière de coopération transfrontalière dans d'autres « petits pôles d'équilibre » locaux, au-delà même des questions liées à la transition écologique.

⁶³ Source : <https://www.recotte.eu/> (consulté le 20.06.22).

2.4 Exemples de coopération dans d'autres métropoles transfrontalières

Cette section met en avant des exemples concrets de coopération dans d'autres métropoles transfrontalières dans le but d'enrichir la réflexion sur les bonnes pratiques dont il serait possible de s'inspirer dans le cadre de la métropole transfrontalière du Luxembourg. Sont évoquées la coopération transfrontalière dans le Grand Genève, la structuration juridique et fiscale particulière de l'Aéroport de Bâle-Mulhouse et la coopération dans la région de l'Øresund, entre le Danemark et la Suède.

2.4.1 Le Grand Genève

Dans le cadre de ses travaux, le CES a été amené à étudier les relations entre la France et la Suisse, en particulier dans le Grand Genève, aussi bien au niveau des conventions existantes en matière de fiscalité, que des coopérations qui ont été mises en place dans les régions frontalières et dont le Luxembourg pourrait s'inspirer.

Le Grand Genève est un territoire de 2.000 km² à cheval entre les cantons suisses de Genève et de Vaud, et les départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie. Composé du Canton de Genève, du District de Nyon et du Pôle métropolitain du Genevois français, le territoire regroupe 212 communes au total et compte environ 1 million d'habitants.

Avec une population qui augmente, une économie en plein essor et de nombreux déplacements transfrontaliers (un actif sur trois du Canton de Genève vit en France ; chaque jour il y a près 600.000 passages de frontières au Canton de Genève avec un total de 1,4 millions de déplacements quotidiens dans le Genevois français ; en forte croissance : + 10% par an), les enjeux sont nombreux, notamment en matière de logement, d'emploi et de transport. L'objectif principal est de maîtriser le développement équilibré du territoire et de favoriser l'attractivité de part et d'autre de la frontière.

Le Grand Genève est une agglomération transfrontalière intégrée de manière fonctionnelle et institutionnelle. La ville de Genève concentre la plupart des emplois, tandis que les périphéries, notamment françaises, deviennent des lieux résidentiels, lesquels connaissent une expansion très importante du nombre de logements depuis 20 ans. D'un point de vue institutionnel, le Grand Genève est considéré comme l'agglomération dotée des institutions transfrontalières les plus intégrées. La coopération est effective entre les institutions des différents pays sur base d'un projet d'agglomération qui correspond au périmètre fonctionnel de l'agglomération et qui encourage le dynamisme transfrontalier. Ainsi, le Grand Genève est l'une des agglomérations transfrontalières européennes les plus avancées en termes d'objectif politique de coopération urbaine transnationale.

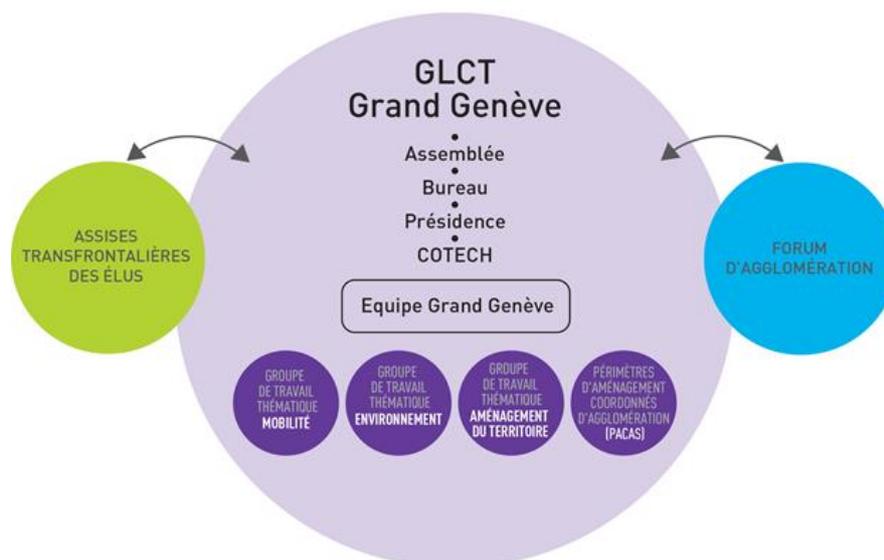
2.4.1.1 Gouvernance du Grand Genève

L'analyse des instances de gouvernance du Grand Genève montre une première différence significative avec celle des instances décrites dans les sections précédentes de cet Avis. En effet, les institutions de gouvernance du Grand Genève ont spécifiquement été mises en place pour correspondre au territoire de la métropole transfrontalière et à ses enjeux. En outre, bien que certaines parties prenantes (Départements et Régions françaises par exemple) représentent des territoires plus vastes que celui de la métropole, chacune des instances de gouvernance décrites ici ont bien pour objet de structurer des politiques de coopération transfrontalière au service de ce territoire fonctionnel. Aucune structure de ce type n'existe dans la métropole transfrontalière du Luxembourg.

Au niveau de la gouvernance du Grand Genève, il y a lieu de relever notamment les organes suivants :

- le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), qui constitue l'organe de coopération transfrontalière du Grand Genève. Son rôle principal est d'assurer la gouvernance du Grand Genève pour « réaliser, organiser et gérer le lancement des études et démarches nécessaires à la réalisation du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois et à son approfondissement » (article 1). Il est compétent dans trois domaines : la mobilité, l'aménagement du territoire et l'environnement. Le GLCT est une structure de droit public suisse qui dispose de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire. Le GLCT peut fonctionner en tant qu'« entité responsable », selon la Confédération suisse, au titre de sa politique des agglomérations.
- le Comité régional franco-genevois (CRFG), qui est la plus ancienne instance de coopération transfrontalière et en est l'organisme faitier. Il est chargé de l'ensemble des dossiers transfrontaliers. Par contre, il délègue les dossiers liés aux questions d'urbanisation, de mobilité et d'environnement liées au développement de l'agglomération franco-valdo-genevoise au GLCT. Les projets culturels sont, quant à eux, délégués au Conseil du Léman.
- le Bureau et l'Assemblée : l'Assemblée est constituée de 26 élus membres (24 représentants du Grand Genève et deux membres associés représentant la France et la Suisse). Les élus suisses et français y sont représentés de manière équilibrée. Elle se réunit une fois par trimestre. Le Bureau est l'organe exécutif de l'Assemblée. Il est composé d'un Président et de 7 Vice-présidents représentant chaque partie.
- le Forum d'agglomération du Grand Genève, qui est l'instance de concertation de la société civile transfrontalière à l'échelle du Grand Genève. Il est rattaché au Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT). Le GLCT saisit le Forum de questions ayant trait aux politiques publiques transfrontalières. De son côté, le Forum d'agglomération lui adresse des avis consultatifs, des propositions et des idées, en réponse à ces saisines ou de sa propre initiative.
- les assises transfrontalières, qui réunissent les élus de l'agglomération franco-valdo-genevoise une fois par an. Le principe des assises transfrontalières est d'associer les élus qui, bien que concernés et ayant des prises de position à définir sur le projet, ne sont pas impliqués, aujourd'hui, dans les discussions et les décisions touchant le Grand Genève.
- les partenaires du GLCT Grand Genève : la République et le Canton de Genève, la Ville de Genève, le Canton de Vaud, la Région de Nyon, le Pôle métropolitain du Genevois français, la Région Auvergne-Rhône-Alpes, le Conseil départemental de l'Ain, le Conseil départemental de la Haute-Savoie. La Confédération suisse et la République française sont étroitement associées.

Graphique 5 : Schéma de gouvernance du Grand Genève



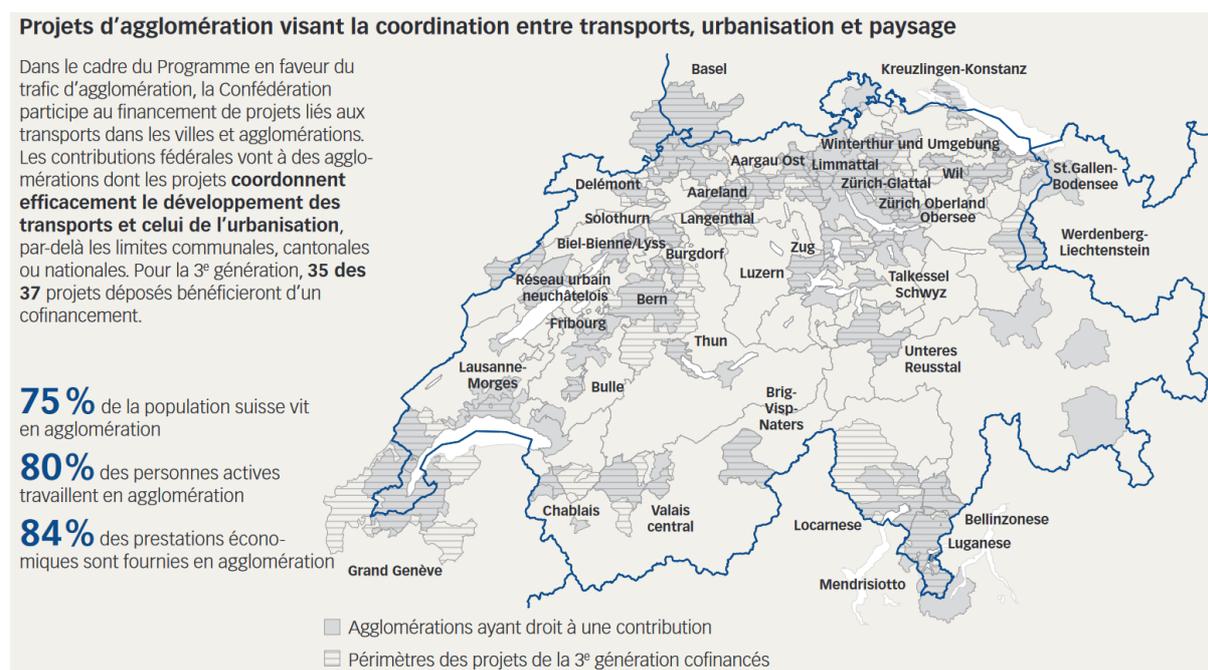
Source : <https://www.grand-geneve.org/grand-geneve/organisation/schema-dorganisation> (consulté le 20.06.22)

2.4.1.2 Le Programme suisse des agglomérations

Lancé en 2003 par la Confédération suisse, le Programme suisse des agglomérations vise un développement coordonné de l'urbanisation et des transports au sein des territoires que constituent les agglomérations. Ce dernier a joué un rôle de premier plan dans la dynamique de coopération transfrontalière du Grand Genève.

Concrètement, ce programme se traduit à travers des appels à projets, tous les quatre ans, dans lesquels la Confédération et les Agglomérations s'engagent à mettre en oeuvre des mesures d'urbanisation, de transport, et d'aménagements paysagers, en contrepartie d'un financement fédéral pour certaines mesures de transport. Les candidatures pour la 4^e génération des projets d'agglomération ont été déposées en 2021 et sont en cours d'évaluation par les instances confédérales. Pour la 3^e génération, 35 agglomérations, dont 8 organisées dans des espaces transfrontaliers avaient été sélectionnées.

Carte 5 : Projets d'agglomération



Source : www.projetsdagglomeration.ch (consulté le 20.06.22)

Chaque projet d'agglomération se caractérise par :

- une vision d'avenir assurant la coordination à long terme des objectifs dans les différents domaines
- une stratégie définissant les différentes étapes permettant d'atteindre ces objectifs
- des mesures ou des projets à réaliser dans les 4 à 5 ans.

Dès les débuts du projet d'agglomération franco-valdo-genevois, le projet a pu prendre appui sur le Comité régional franco-genevois (CRFG), qui est, depuis 1973, « la plus ancienne instance officielle de coopération transfrontalière franco-suisse », et qui s'occupe des différents problèmes pouvant exister entre le canton de Genève et les départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie. En 2004 s'y ajoute le Conseil régional Rhône-Alpes et en 2006 le Canton de Vaud.

La coopération transfrontalière s'est multipliée en prenant la forme de diverses entités, dans le but de renforcer la coordination et de gérer au mieux plusieurs questions concernant l'agglomération. Ainsi dénombre-t-on différentes associations chargées d'améliorer les partenariats à propos de sujets tels que l'économie, la santé, les transports, l'environnement, les logements, les emplois, etc.

Parmi ces associations, on trouve l'Association régionale de coopération du genevois (ARC), qui regroupe les collectivités françaises partenaires du projet et qui devient, en 2010, l'ARC Syndicat mixte. Le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) effectue des démarches afin d'assurer la gouvernance du projet d'agglomération franco-valdo-genevois, sous l'égide du Comité régional franco-genevois (CRFG). Il exprime ainsi le souhait des « autorités françaises et genevoises (de réitérer) leurs engagements quant à la création d'un instrument juridique destiné à assurer une meilleure gouvernance de l'ensemble des territoires transfrontaliers ».

Un tel projet est confronté à trois niveaux politiques, local, national et international, qui doivent toutes donner leur autorisation afin que le projet puisse se concrétiser.

2.4.1.3 Engagement des partenaires

Les partenaires ont engagé un programme de travail à long terme pour la qualité de vie du Grand Genève : réduction des nuisances, préservation du territoire, développement des approches vertueuses dans la coordination des enjeux de mobilité, urbanisation et environnement à travers le Projet de territoire Grand Genève 2016-2030.

Cette vision faitière se concrétise en mesures faisant l'objet d'appels à projets dans le cadre du programme suisse des agglomérations. En outre, le Grand Genève s'appuie sur d'autres programmes de financement tels que le programme européen Interreg. La charte du Projet d'agglomération, signée à plusieurs reprises, entérine cet engagement général : vision d'avenir, stratégie de développement territorial et mesures concrètes. 45 collectivités s'engagent à réaliser ces mesures du Grand Genève sur base de leurs programmations financières.

Le Grand Genève porte aussi des actions destinées à construire un territoire et une culture transfrontalière. On peut citer en exemples l'organisation des Assises européennes de la transition énergétique, la mise en place du protocole de coopération transfrontalière sur la qualité de l'air « PACT'AIR » ou des actions de terrain, telles qu'une plateforme Internet mettant en relation producteurs et consommateurs.

Il est à noter qu'une plus grande convergence entre les territoires n'est pas un objectif explicite de ces projets d'agglomération, mais un certain rééquilibrage devrait néanmoins avoir lieu de façon indirecte à travers les mesures destinées à améliorer le cadre de vie et de travail des habitants de la région de part et d'autre de la frontière.

Le secteur privé n'a pas non plus un rôle direct à jouer dans cette constellation, mais profite plus ou moins directement du développement promu par les projets d'aménagement.

L'agglomération bénéficie de financements étatiques (politique des agglomérations de la Confédération suisse, Coopération métropolitaine de l'État français, appels à projets « Transports publics urbains » du Ministère de l'Ecologie français), régionaux (Grands projets Rhône-Alpes) et départementaux (conventions conclues avec les Conseils départementaux de l'Ain et de la Haute-Savoie).

Dans le cadre de ce troisième projet d'agglomération, près de 120 millions de CHF sont consacrés par la Confédération suisse aux projets de mobilité durable du Grand Genève, pour la période 2019-2022, afin de financer notamment trois projets majeurs pour Genève et son agglomération, dont le tram Nations-Grand Saconnex (P47) et le Bus Haut Niveau de Service Genève-Vernier.

En tout, sur les trois premiers projets d'agglomération, la Confédération suisse a attribué plus de 500 millions de CHF au Grand Genève, dont 375 millions de CHF ont bénéficié au Canton de Genève, 48 millions de CHF à la région de Nyon et 89 millions de CHF à la France voisine.

En outre, un accord sur la compensation financière relative aux frontaliers travaillant à Genève (CFG) a été signé le 29 janvier 1973 entre la Confédération suisse (agissant au nom du Canton de Genève) et la République française. En plus des fonds fédéraux issus du programme des agglomérations, la compensation financière participe à renforcer la capacité d'investissement des collectivités locales françaises.

Cet accord, qui atteste formellement l'existence d'un bassin de vie commun séparé par une frontière internationale, prévoit une compensation financière versée chaque année par le Canton de Genève à

la partie française en raison des charges publiques que les communes riveraines supportent pour les habitants travaillant à Genève.

Dans l'esprit de l'accord de 1973, les autorités françaises destinent les ressources versées par Genève à la collaboration frontalière de voisinage, et en particulier au financement de projets d'aménagement du territoire et d'infrastructures de transport d'importance régionale.

La CFG s'élève à 3,5% de la masse salariale brute des personnes habitant dans les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie et travaillant à Genève, quelle que soit leur nationalité. Elle n'est pas liée à l'impôt à la source perçu côté suisse, mais à la somme des salaires versés aux travailleurs transfrontaliers par les employeurs genevois.

L'usage de ces flux financiers est discuté au sein d'un organe composé du préfet de Région, des présidents des conseils départementaux de l'Ain et de la Haute-Savoie et du conseiller d'État délégué aux affaires régionales et fédérales genevois. Le montant versé pour l'année 2021 atteint 326 millions de francs suisses, soit 299 millions d'euros. Le détail de leur utilisation par les collectivités françaises est public (cf. annexe 2).

2.4.1.4 Principes fiscaux et compensations financières franco-suisse

Principes généraux en matière de fiscalité

L'article 57 de la convention franco-suisse du 9 septembre 1966, modifiée par un avenant du 3 décembre 1969, prévoit que les traitements et salaires d'origine privée ne sont imposables que dans l'État où s'exerce l'activité personnelle source de revenus.

Toutefois, cette convention stipule que l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers est effectuée dans les conditions prévues par l'arrangement franco-suisse du 18 octobre 1935, remplacé par les accords des 11 avril 1983 et 5 septembre 1985. En application de ces accords, les ouvriers et employés frontaliers sont imposables dans l'État où ils sont domiciliés sans égard à leur lieu d'activité.

Il s'ensuit que le droit d'imposer les salaires perçus par les frontaliers résidant en France et travaillant en Suisse est réservé à la France, sous présentation de l'attestation annuelle de salaire délivrée par l'employeur, dans les mêmes conditions qu'un salarié exerçant son activité en France. Entré en vigueur en 1987, ce système concerne les cantons de Berne, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Vaud, Valais, Neuchâtel et Jura.

Le Canton de Genève, par contre, n'a pas adhéré à l'arrangement de 1935, ni aux accords de 1983 et 1985 qui l'ont remplacé. Par conséquent, les rémunérations perçues par les frontaliers résidant en France et travaillant dans le Canton de Genève sont redevables de l'impôt sur le revenu en Suisse. Elles sont donc imposées par le biais d'une retenue à la source effectuée par l'employeur.

En application de l'article 25 de la convention franco-suisse, l'administration française tient compte aussi du montant des salaires perçus dans le Canton de Genève pour déterminer le taux moyen effectif applicable aux revenus de source française imposables en France. Les frontaliers travaillant à Genève et ayant un autre revenu en France, ou dans un autre canton suisse, sont donc imposés à la source avec application de la règle du taux effectif. A titre de réciprocité, le même principe s'applique aux résidents du Canton de Genève travaillant en France.

Les compensations financières franco-suisse

La Suisse est liée à la France par un système de compensation financière qui diffère selon les cantons. La péréquation fiscale transfrontalière comporte un partage des ressources fiscales en vue de résoudre le déséquilibre entre les charges et les ressources des collectivités locales situées de part et d'autre de la frontière et qui sont touchées par le problème des travailleurs frontaliers.

Dans les relations franco-suisse, la rétrocession d'une partie de l'impôt a été décidée en vertu de deux accords :

- pour le Canton de Genève, un accord datant du 29 janvier 1973 prévoit, en contrepartie de l'imposition à la source, le reversement chaque année d'une compensation financière égale à 3,5% de la masse salariale brute attribuée aux frontaliers. Ainsi, en juin 2021, le Canton de Genève avait versé l'équivalent de 299 millions d'euros à l'agence centrale du trésor français (« Agence France Trésor » (AFT)) au titre de la Compensation financière genevoise (CFG). La part revenant au département de la Haute-Savoie est de 77%, alors que celle revenant au département de l'Ain est de 23% de l'enveloppe. Ces parts sont ensuite divisées en une part départementale (45%), destinée notamment à des investissements structurants, et une part destinée aux communes (55%) au prorata du nombre de travailleurs frontaliers qui y résident. Le détail de l'utilisation des fonds par les collectivités françaises est présenté en annexe du présent Avis.
- pour les frontaliers exerçant une activité dans les cantons suisses autres que ceux de Genève et d'Argovie, l'accord du 11 avril 1983 et les lettres du 25 avril et du 8 juin 1984 prévoient une compensation financière versée par la France au profit de la Suisse égale à 4,5% de la masse totale des rémunérations brutes annuelles versées aux frontaliers. La répartition des recettes en faveur des cantons limitrophes s'effectue en fonction du nombre des travailleurs employés dans chaque canton. Dans ces cantons, c'est donc la France qui reverse une compensation sur les impôts qu'elle prélève sur les frontaliers.

Cette compensation financière, adoptée au niveau intercantonal en Suisse, a été exportée avec succès dans certains accords fiscaux bilatéraux signés par la Suisse, selon des modalités différentes (voir annexe). Elle peut se concrétiser dans le versement à l'autre État, dans le cadre de l'exécution d'un accord interétatique, d'un pourcentage par rapport à la masse salariale brute ou nette des revenus des frontaliers, comme dans le système franco-suisse, ou bien d'un pourcentage des impôts perçus, comme dans le système italo-suisse. Dans le système austro-suisse et dans celui entre l'Allemagne⁶⁴ et la Suisse, enfin, chaque État lève son impôt sur la rémunération des travailleurs frontaliers selon des limites bien définies.

2.4.1.5 Le Léman Express, réalisation phare du Grand Genève

Inauguré en 2019, le réseau de trains transfrontalier du Léman express est une réalisation d'envergure née de la coopération rapprochée dans le cadre du Grand Genève. Le projet a été porté par l'Office Fédéral des Transports (Suisse), le Canton de Genève et le Canton de Vaud (Suisse) et la Région Auvergne-Rhône-Alpes. Réalisé entre 2011 et 2019, son coût total est de 1,2 milliard d'euros pour la

⁶⁴ Accord entre la Suisse et l'Italie relatif à l'imposition des travailleurs frontaliers et à la compensation financière en faveur des communes italiennes limitrophes, du 3 octobre 1974.

Suisse et de 234 millions d'euros pour la France. Une filiale de SNCF et de CFF, nommée Lémanis, a été créée pour planifier et promouvoir l'offre de transports ferroviaire transfrontalière.

D'après la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)⁶⁵, le Léman Express est né d'une problématique majeure du Grand Genève : les déplacements transfrontaliers. En 2015, seuls 16% des 550.000 déplacements transfrontaliers quotidiens s'effectuaient en transports en commun, faute d'une offre efficace et cohérente des deux côtés de la frontière. L'emploi de la voiture par une grande majorité de frontaliers provoquait jusque-là une saturation du réseau routier aux heures de pointe.

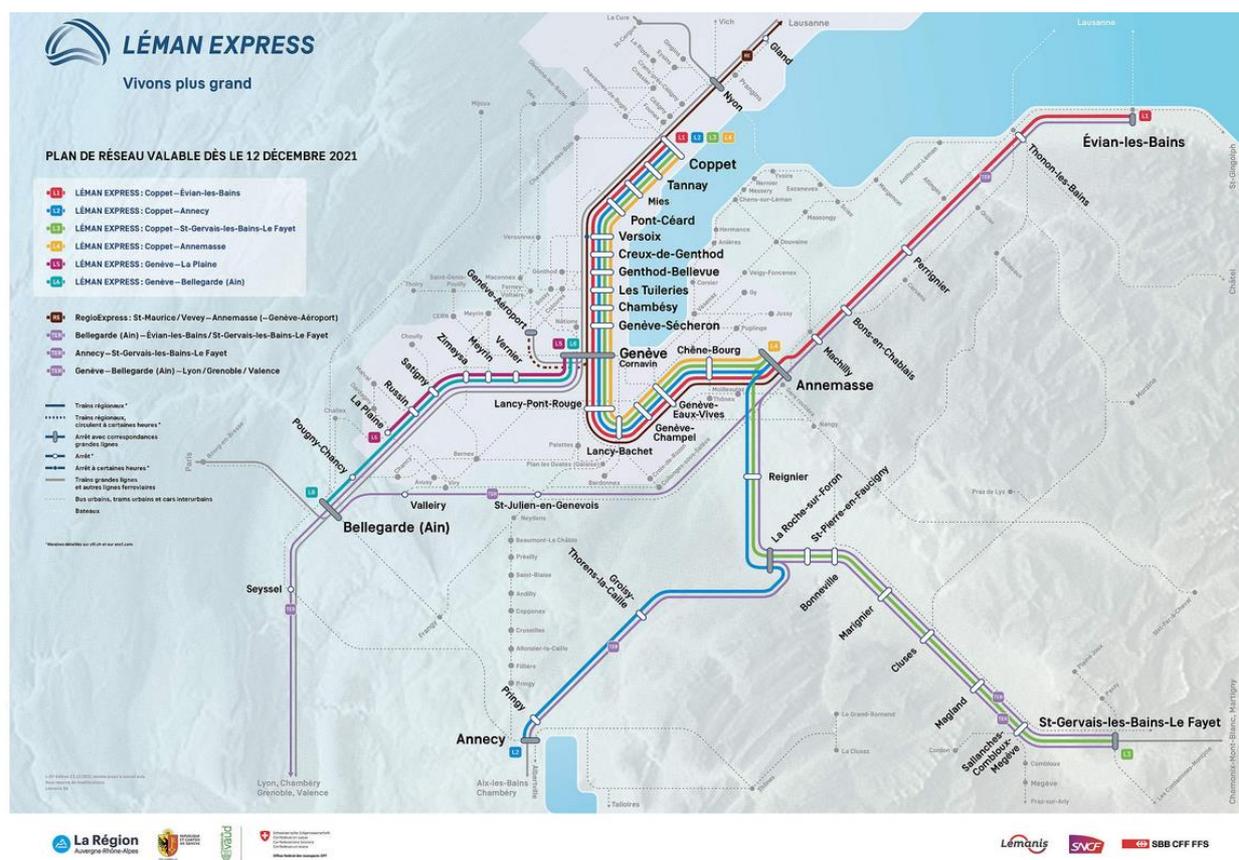
Le Léman Express relie, depuis le 15 décembre 2019, 45 gares sur 230 km de lignes afin de desservir plus d'un million d'habitants, de part et d'autre de la frontière franco-suisse, à travers les cantons de Vaud et Genève ainsi que les départements de l'Ain et de Haute-Savoie. Avec 240 trains quotidiens, ce sont 50.000 passagers qui y transitent chaque jour. Il s'agit du premier RER transfrontalier franco-suisse et le plus grand réseau ferroviaire régional transfrontalier d'Europe.

La liaison entre Annemasse (CEVA : Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse) et Genève, attendue depuis très longtemps, connecte désormais les réseaux ferroviaires français et suisse. Le temps de trajet de ce tronçon de 16 km (dont 2 km de voies nouvelles) est de 22 minutes, ce qui a permis d'améliorer substantiellement la qualité de vie des citoyens grâce à un gain de temps de 45 minutes par jour pour les usagers quotidiens du parcours Annemasse-Genève. Le Léman Express permet de gommer l'effet frontière dans les déplacements entre Genève et la Haute-Savoie, et ainsi de proposer une offre voyageurs type RER pour le Grand Genève et ses régions limitrophes.

Une description précise du projet par la MOT est disponible en annexe de cet Avis.

⁶⁵ Source : <http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/projets/projects/project/show/leman-express-le-plus-grand-reseau-ferroviaire-regional-transfrontalier-deurope/>.(consulté le 20.06.22)

Carte 6 : Le Léman Express



Source : www.lemanexpress.ch (consulté le 20.06.22)

2.4.2 L'aéroport de Bâle-Mulhouse

L'aéroport de Bâle-Mulhouse est situé au carrefour de la France, de la Suisse et de l'Allemagne. Il constitue un cas unique en son genre du fait qu'il est binational (dans son fonctionnement et son statut), bien qu'il soit intégralement situé en territoire français. Il s'agit du seul aéroport au monde à posséder ce statut. Il a été financé à parité par la Suisse et la France et possède un secteur douanier français et un secteur douanier suisse ; dans ce dernier, la douane suisse contrôle les personnes et les marchandises, et la Suisse dispose de la compétence souveraine d'accorder des droits de trafic aux compagnies aériennes (90% des vols au départ de l'aéroport se font sous droits de trafic suisse). C'est le troisième aéroport de Suisse et le cinquième de France, hors aéroports parisiens.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la France et la Suisse se sont entendues pour construire l'aéroport sur le territoire français, car l'aérodrome de la ville de Bâle ne parvenait plus à faire face à la hausse du trafic aérien. Un aéroport provisoire a été inauguré dès 1946 sur le territoire de la Commune de Saint-Louis dans le département du Haut-Rhin.

Le 4 juillet 1949, la France et la Suisse concluaient à Berne la convention internationale relative à la construction et à l'exploitation de l'Aéroport de Bâle-Mulhouse, appelée à régir le fonctionnement de cet aéroport et de l'établissement public franco-suisse qui en assurerait la gestion.

Cet établissement public sui generis, dont la dénomination commerciale est depuis 1987 « EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg », est administré par un conseil paritaire comprenant huit membres français

et huit membres suisses (ainsi que deux membres allemands à titre consultatif). Son directeur est suisse et son directeur-adjoint français.

Quelque 130 entreprises sont implantées dans l'enceinte de l'aéroport, dont 75% dans le secteur douanier suisse. Leur activité génère 6.400 emplois directs sur la plateforme et autant d'emplois indirects. Les deux tiers des rémunérations versées par des entreprises présentes sur le site de l'aéroport le sont à des salariés français.

Toutefois, le régime de la fiscalité applicable dans son enceinte est devenu problématique, au point de retarder certains programmes d'investissement nécessaires à la modernisation et à l'agrandissement de l'aéroport.

En effet, l'article 14 de l'annexe II de la convention prévoit que les conditions d'application des impôts et taxes fiscales françaises au sein de l'aéroport font l'objet d'un accord entre les deux gouvernements. Cet accord, toutefois, n'a jamais été signé.

En effet, l'établissement public ainsi que les entreprises établies dans le secteur douanier suisse de l'aéroport ne s'estimaient pas redevables des impôts en France, tant que l'accord entre les gouvernements de la Suisse et de la France n'était pas conclu. Plus précisément :

- l'établissement public EuroAirport n'a pas payé d'impôt sur les sociétés entre 1949 et 2015 ;
- les compagnies aériennes n'étaient pas soumises à la taxe de l'aviation civile ;
- la plupart des entreprises établies dans le secteur douanier suisse ne payaient pas non plus d'impôts sur les sociétés, ni de TVA, ni de cotisation foncière des entreprises (CFE) ou de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Seul un petit nombre d'entre elles s'acquittaient des impôts en question, et cela d'une façon hétérogène.

En réalité, cette exonération de fait semble n'avoir eu aucun fondement juridique : en l'absence de l'accord bilatéral prévu, c'est bien le droit commun qui aurait dû s'appliquer, et celui-ci repose sur le principe de territorialité. En fait, il s'agit d'une double non-imposition : si la France n'exerçait pas son droit d'imposer les bénéfices de l'établissement public, la Suisse n'a jamais estimé disposer de ce droit.

Il convient de préciser que ce problème concerne le seul secteur douanier suisse de l'aéroport, l'application pleine et entière du droit commun dans le secteur français n'a jamais été contestée, mais peu d'entreprises l'ont choisi. La non-imposition de fait a abouti à une préférence quasi-systématique pour le secteur suisse. L'absence d'accord sur la fiscalité applicable au secteur douanier suisse a conduit à ce que le droit du travail et le droit fiscal suisses y soient parfois appliqués de facto.

Par une décision du 31 juillet 2009, le Conseil d'État français, saisi par une compagnie suisse réalisant des activités de maintenance au sein du secteur suisse, a estimé que la fiscalité française s'appliquait bien dans l'ensemble de l'aéroport. A partir de cette date, les inconvénients de l'incertitude l'ont emporté sur les avantages du non-dit fiscal, entravant par exemple des projets d'investissement.

Les négociations ont véritablement repris en 2015, avec une série de déclarations conjointes successives, dans un contexte où la Suisse était sous forte pression internationale en matière de fiscalité et de transparence.

Ces négociations ont abouti à un accord le 23 mars 2017 – qui est donc l'accord prévu par l'article 14 de l'annexe II à la convention du 4 juillet 1949. Cet accord apporte une solution équilibrée au problème et prévoit les dispositions suivantes :

- les revenus de l'établissement public EuroAirport seront soumis à l'impôt sur les sociétés français, dans les conditions de droit commun. Son produit sera en revanche partagé à égalité entre la Suisse et la France ;
- une contribution spécifique payée par les compagnies aériennes, assise sur le nombre de passagers au départ de l'aéroport, a été créée dans le cadre de la loi de finances française pour 2016 ;
- les entreprises établies dans le secteur douanier suisse paieront l'impôt sur les sociétés en France, en application du droit commun ;
- en revanche, c'est la TVA suisse qui s'appliquera dans le secteur douanier suisse. La France a pour cela demandé une dérogation au Conseil de l'Union européenne, qui lui a été accordée le 21 février 2017.

Les acteurs économiques concernés ont accueilli avec soulagement la signature de cet accord, dont l'absence était devenue très problématique aux yeux des investisseurs. « La signature de l'accord binational sur le dossier fiscal a apporté la clarté indispensable pour les entreprises suisses en secteur suisse ».

L'application de la TVA suisse plutôt que française correspond à un net avantage fiscal accordé aux entreprises concernées, compte tenu des différences de taux⁶⁶.

Concernant les impôts locaux (CFE et CVAE), l'accord prévoit que les entreprises du secteur suisse en seront exonérées, mais qu'elles seront soumises à l'impôt sur le capital en Suisse, dans le canton de Bâle-Ville. La perte de recettes potentielles pour les collectivités locales concernées – la région, le département et les communes – sera compensée par un versement de 3,2 millions d'euros par an, prélevé sur l'impôt sur les sociétés payé par l'aéroport lui-même, avant partage de son produit entre la France et la Suisse.

La solution retenue n'est certes pas exempte de critiques, notamment parce que le montant de 3,2 millions d'euros, plafonné, ne tient pas compte du dynamisme attendu des bases fiscales. Il s'agit cependant d'un compromis acceptable, et ce sont les collectivités elles-mêmes qui ont poussé pour qu'une solution soit trouvée. De fait, mieux vaut un montant garanti que des recettes qui n'étaient jusque-là que théoriques, d'autant que le développement de l'aéroport aura des retombées qui profiteront indirectement aux collectivités.

Cet accord est un exemple de pragmatisme, qui permet d'assujettir les entreprises concernées à l'impôt sur les sociétés, tout en préservant l'intérêt de chacune des parties et la compétitivité du site, dont l'importance économique est vitale pour toute la région.

2.4.3 La coopération dans la région de l'Øresund

A l'origine, Øresund désigne le détroit de l'Øre qui sépare le Danemark de la Suède. Depuis juillet 2000, le Danemark et la Suède sont reliés par le pont sur l'Øresund, entre la capitale danoise, Copenhague et la ville suédoise, Malmö, emprunté aujourd'hui quotidiennement par des milliers de

⁶⁶ En effet, la TVA en vigueur en Suisse (depuis le 1^{er} janvier 2018) correspond à un taux normal de 7,7%, un taux réduit de 2,5% et un taux spécial pour l'hébergement de 3,7%, alors qu'en France, les taux de TVA en vigueur (depuis le 1^{er} janvier 2014) correspondent à un taux normal de 20%, un taux intermédiaire de 10%, un taux réduit de 5,5% et un taux particulier de 2,1%.

personnes et de travailleurs qui font la navette entre les deux pays. Depuis cette date, le nom fait également référence à un territoire de coopération : la Région de l'Öresund. Elle est composée côté suédois du Comté historique de Scanie et côté danois des Comtés de Copenhague, Frederiksborg, Roskilde, Sealand occidentale, Storström et de la commune régionale de Bornholm⁶⁷. Elle réunit plus de 3,7 millions d'habitants sur un espace d'un peu plus de 20.000 km².

Cette région forme un vaste bassin d'emploi transfrontalier au potentiel de développement considérable tout en étant confronté à un problème de sous-emploi. C'est dans ce contexte qu'en 1996 a été mis sur pied un projet INTERREG en faveur du marché de l'emploi dans la zone de l'Öresund, ainsi que de la coopération transfrontalière entre l'île danoise de Sjaetland et la région suédoise de Scanie. L'enjeu était d'intégrer les marchés de l'emploi pour permettre aux deux zones frontalières, qui avaient jusqu'alors évolué séparément, de se développer de manière conjointe et de valoriser leurs atouts respectifs au bénéfice des entreprises, de l'échange de biens et services et des possibilités de formation et d'emploi pour les habitants.

Cette coopération transfrontalière s'appuie sur une structure de gouvernance appelée « Comité Öresund », qui associe tous les niveaux institutionnels (des communes jusqu'aux États, ainsi que le Secrétariat technique Interreg), afin de coordonner l'ensemble des projets transfrontaliers du territoire.

La prise de décision transfrontalière fonctionne par consensus entre les différents partenaires. Le Comité Öresund a un rôle de pilotage du processus de décision. Il compte 32 membres et deux observateurs nationaux (les gouvernements danois et suédois). Du côté danois, les comtés et les municipalités ont le même nombre de représentants. Du côté suédois, le Comté de Scanie a 11 représentants, la municipalité de Malmö deux et les trois autres municipalités un. Le poids de la population joue sur le nombre de représentants uniquement du côté suédois. Chaque représentant dispose d'une voix.

Le Comité Öresund s'appuie sur une équipe technique dédiée. C'est une association de droit privé danois, basée à Copenhague, qui emploie 17 employés à plein temps, en essayant de respecter la parité nationale.

L'essor de l'Öresund a été facilité par des niveaux de vie et d'éducation élevés et comparables, ainsi que par une bonne compréhension des complémentarités des économies et des marchés locaux du travail. Le programme européen de coopération transfrontalière Interreg A a cofinancé de nombreux projets.

Pour pallier le manque d'implication de la société civile dans la région Öresund et renforcer l'identité transfrontalière, le projet "Öresund sborger" (citoyens dans la région Öresund), organisation politiquement neutre, a pour principal objectif le développement d'une structure démocratique pour les citoyens de la région Öresund.

La recherche d'une identité commune est par ailleurs poursuivie par le biais d'une forte coopération culturelle. Du côté suédois, l'installation de populations venant de Copenhague est vue très positivement. Elle est profitable à l'économie locale et au développement urbain.

Depuis l'ouverture du pont-tunnel de l'Öresund, de nombreux frontaliers se sont installés dans le pays voisin. Cette tendance concerne surtout les Danois partis s'établir du côté suédois pour profiter des coûts inférieurs du logement tout en gardant leur emploi à Copenhague. Selon le droit danois, les

⁶⁷ Source: Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)

impôts dépendent du lieu de travail et non de résidence. Cette catégorie de population continue donc à payer ses impôts au Danemark tout en bénéficiant des services sociaux suédois. Par conséquent, les flux de travailleurs frontaliers se renforcent dans le sens Suède-Danemark.

Après de longs débats entre les gouvernements danois et suédois et de multiples modifications de lois, les deux parties ont signé des accords sur la taxation transfrontalière. Le Danemark doit payer à la Suède des contreparties pour ses ressortissants vivant du côté suédois. Cependant, l'asymétrie fiscale entre les deux pays n'est toujours pas résolue.

Le Comité Öresund est l'exemple d'une coopération sans l'appui d'une structure formelle. Le comité politique bénéficie certes de l'aide d'une équipe technique dédiée à l'animation de la structure de gouvernance et à la coordination des différents projets de coopération transfrontalière, mais n'est pas doté de la capacité de maîtrise d'ouvrage. La multiplicité des projets réalisés depuis une quinzaine d'années est la preuve de l'efficacité de la coopération transfrontalière dans différents domaines (transport, recherche, culture, développement économique, emploi, etc.).

Selon l'OCDE, la région Öresund se prête bien à une "gouvernance sans gouvernement", sans structure formelle de coopération transfrontalière. Une entité politique autonome et unique, responsable des choix politiques, n'est ni envisagée ni vraisemblablement réalisable. La ressemblance institutionnelle du Danemark et de la Suède suffit à établir une coopération efficace sans formalisation poussée.

Néanmoins, pour l'OCDE, l'absence de volonté de créer une structure formelle peut à terme provoquer un morcellement des projets transfrontaliers par leur manque de consistance. La réalisation d'un document stratégique prenant en compte tous les domaines traités dans le cadre de la coopération transfrontalière pourrait corriger cette tendance.

Le territoire de la coopération Öresund a la particularité de se superposer à celui d'un programme Interreg Danemark-Suède dont le Comité Öresund intègre le Secrétariat technique. Interreg est considéré comme l'outil de financement de la structure de coopération transfrontalière, mais ne finance pas la structure elle-même (à part les 4 personnes en charge du Secrétariat technique). L'articulation de la structure de gouvernance transfrontalière avec le programme Interreg est une condition pour le bon fonctionnement de la coopération dans la Région Öresund.

L'originalité d'une gouvernance multi-niveaux trouve, malgré tout, ses limites dans la faible prise en compte de la coopération Öresund par les stratégies nationales des deux États. Le manque d'implication des différents ministères des deux versants, notamment dans l'intégration d'une vision plus stratégique de la question de l'Öresund, est regretté.

Encadré 2 : Exemples de projets de coopération transfrontalière dans la région de l'Öresund

Örestat

Le projet Örestat a lancé une politique de veille statistique à l'échelle transfrontalière. Il s'agit d'une coopération entre *Statistics Danmark* (institut statistique national danois) et *Statistics Sweden* (bureau suédois des statistiques), afin, entre autres, d'homogénéiser les indicateurs statistiques de part et d'autre de la frontière.

Öresund Labour Market Council

Cette structure regroupe les partenaires sociaux, les États danois et suédois, les municipalités ainsi que les deux agences nationales de l'emploi. Les principaux buts recherchés sont d'identifier les barrières au bon fonctionnement du marché du travail, de donner un avis sur les objectifs à long terme

des politiques d'emploi, de faire des recommandations aux autorités de réglementation et de décider des stratégies pour atteindre ces buts.

Medicon Valley

C'est dans la *Medicon Valley* que se concentrent 60% des entreprises scandinaves des secteurs de la pharmaceutique et de la biotechnologie. Cette région transfrontalière connaît la plus forte croissance d'Europe, à raison de l'installation de 12 entreprises importantes par an. C'est un des projets les plus innovants sur les clusters de ce type en Europe. De part et d'autre du détroit de l'Öresund, la coopération fonctionne malgré la concurrence entre les entreprises.

Le projet scandinave *Medicon Valley Academy* a été créé en 1998. Il s'appuie sur une très forte connexion entre les hôpitaux, les industries, et les universités de la région de l'Öresund. Ces différents partenaires procèdent à des échanges d'informations, de programmes et de personnel. *Medicon Valley Academy* est une association à but non lucratif financée par ses membres. Avec l'apport du programme Interreg pendant les trois premières années, des plateformes transfrontalières ont été créées dans plusieurs domaines : biotechnologie, haute technologie, design, logistique, environnement.

3 Recommandations du Conseil économique et social pour une politique de coopération au service d'un projet de territoire transfrontalier plus cohérent

Il est possible de formuler plusieurs recommandations pour renforcer la coopération transfrontalière entre le Grand-Duché de Luxembourg et les pays, respectivement les collectivités territoriales voisins, dans le but d'améliorer la cohésion économique et sociale de l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg et de rendre son développement plus soutenable à moyen et long termes.

3.1 Recommandation N°1 : Faire émerger un projet de territoire pour la métropole transfrontalière

Le CES souhaite, à travers cet Avis, formuler une recommandation centrale, à savoir la nécessité de faire émerger un projet de territoire pour la métropole transfrontalière autour du Luxembourg comme nouvel objectif prioritaire des politiques de coopération transfrontalières.

L'ensemble des 22 autres recommandations peuvent toutes être considérées comme des traductions concrètes de cette ambition de construction d'un projet de métropole transfrontalière, condition nécessaire à la poursuite d'un développement dynamique du Luxembourg. La démarche entreprise dans le Grand Genève est la principale source d'inspiration de cette recommandation, qui doit naturellement être adaptée au contexte luxembourgeois qui n'est pas semblable en tous points. Les recommandations ont également été inspirées par les auditions réalisées par la Commission de travail qui a préparé cet Avis pour le CES.

Plusieurs éléments peuvent être mis en avant sur cette recommandation de chercher à construire un projet de territoire à l'échelle de la métropole transfrontalière du Luxembourg.

- Le principal enjeu pour un développement plus cohérent de l'espace transfrontalier autour du Luxembourg (et incluant le pays) réside vraisemblablement dans la structuration d'un projet de territoire partagé au sein de l'espace fonctionnel. Ce projet de territoire devrait définir le périmètre, les priorités, la gouvernance et les moyens adéquats.
- Ce projet de territoire doit devenir un objectif à part entière des politiques de coopération transfrontalières du Luxembourg, mais aussi des politiques de coopération internationale avec les États voisins. Le Comité Interministériel de Coordination Transfrontalier pourrait suivre ce projet, qui nécessiterait également un portage politique fort au plus haut niveau de l'État.
- Si le renforcement des projets bilatéraux est une voie à privilégier pour plus d'efficacité opérationnelle compte tenu des multiples acteurs en jeu, il semble néanmoins nécessaire d'engager en parallèle une réflexion autour d'une gouvernance multilatérale ad hoc, calée sur le périmètre de l'aire fonctionnelle. Les échelons de coopération bilatéraux et multilatéraux ne doivent pas être considérés comme s'opposant l'un à l'autre.
- Pour le Luxembourg, l'un des défis sera de trouver les bons interlocuteurs au niveau des collectivités régionales dans chacun des trois pays voisins, tout en obtenant la reconnaissance et le soutien des autorités nationales. Le Grand-Duché devrait insister auprès des États voisins pour qu'ils nomment des interlocuteurs pertinents qui connaissent le terrain, le cas échéant en leur donnant certaines délégations de compétences. Cela peut s'envisager à travers des

accords-cadres (voire des traités, comme ce fut le cas dans le cadre du Traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle⁶⁸).

- Des mécanismes de financement spécifiques devraient être prévus pour renforcer les investissements en faveur de la structuration de la métropole transfrontalière. Ils pourraient s'appuyer sur des fonds de coopération ad hoc fonctionnant sur la logique d'appels à projets avec des priorités thématiques définies ex-ante dans un programme pluriannuel.
- Le projet de métropole transfrontalière devrait également s'appuyer sur des moyens d'observation et d'étude transfrontaliers ad hoc, afin que toutes les problématiques soient abordées sur des bases de connaissance partagées, et que les problématiques économiques, sociales, environnementales, financières, etc. souvent évoquées dans le débat public soient mieux évaluées qu'à l'heure actuelle. Ces évaluations ne sont pas anecdotiques, dans la mesure où elles participeraient à construire un consensus sur les perceptions des phénomènes à l'œuvre qui font actuellement (parfois) l'objet de différences de point de vue entre les acteurs transfrontaliers.
- Les grands projets structurants communs, mais aussi les expérimentations à haute valeur symbolique, pourraient également servir à la construction progressive « dans les faits » de ce projet de territoire, à son identification par les citoyens, les acteurs politiques et économiques.
- De nombreuses problématiques liées à la protection de l'environnement ne pourront qu'être mieux abordées à l'échelle de l'espace fonctionnel transfrontalier. Un des objectifs du projet de territoire appelé par cet Avis devrait être de mieux coordonner les politiques relatives aux grands objectifs environnementaux qui dépassent par définition des frontières nationales.

Encadré 3 : La réussite du Grand Genève

A titre d'illustration, le LISER a identifié plusieurs facteurs importants de la réussite du Grand Genève qui pourraient utilement guider le gouvernement dans la définition de nouveaux objectifs en matière de coopération transfrontalière :

1. La **constitution d'un périmètre d'action** (ou territoire de projet) clairement délimité (même s'il peut évoluer avec le temps) ;
2. L'**élaboration d'un projet de territoire** basé sur une vision commune (incluant des thèmes centraux, comme le développement durable, un développement équilibré du territoire, etc.) ;
3. Une **structure de gouvernance** ad hoc, calée sur le périmètre de coopération, et qui associe les différents partenaires politiques et territoriaux ainsi que des instances consultatives ou participatives qui assurent le lien avec la société ;
4. La reconnaissance et le **soutien des autorités nationales** ;
5. Des cadres d'actions et **moyens financiers conséquents** comme la politique suisse des agglomérations ;
6. La **réalisation de grands projets transfrontaliers structurants** qui jouent un rôle emblématique dans la promotion du projet de territoire en direction de la population et vis-à-vis de l'extérieur ;
7. Une forme de consensus quant à la répartition des moyens financiers à investir entre les différents acteurs.

⁶⁸ Traité d'Aix-la-Chapelle sur la coopération et l'intégration franco-allemandes, 2019, voir : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/traite.aix-la-chapelle.22.01.2019_cle8d3c8e.pdf (consulté le 20.06.22)

3.2 Recommandations en matière de politiques d'aménagement du territoire et de mobilité

3.2.1 Recommandation N°2 : Traduire les conclusions du Schéma de Développement Territorial de la Grande Région (SDTGR) dans le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire (PDAT) et inciter les régions voisines à avoir la même démarche

Publié en octobre 2020, le Schéma de Développement Territorial de la Grande Région (SDTGR), élaboré entre tous les versants de la Grande Région, a mis en avant les enjeux de long terme, une vision prospective ainsi qu'une stratégie opérationnelle transfrontalière pour la Grande Région. Reposant sur un important diagnostic, il formule des recommandations au niveau transfrontalier, mais également au niveau des différents versants de la Grande Région, afin que les priorités stratégiques pour un développement cohérent du territoire transfrontalier soient concrètement intégrées dans les stratégies des acteurs et des institutions en charge de l'élaboration des politiques. Le document final recense également une liste « d'idées de projets » qu'il serait utile d'étudier en détail. Cette stratégie transfrontalière revêt une importance toute particulière pour le développement territorial du Luxembourg, dont le caractère métropolitain transfrontalier est pleinement reconnu par tous les partenaires de la Grande Région, qui formulent à ce titre une recommandation très claire, à savoir « limiter l'objectif de développement d'un espace métropolitain transfrontalier polycentrique à l'espace métropolitain central autour de Luxembourg ». Fin 2021 a été publié le Rapport final du projet de soutien à la mise en œuvre de la stratégie opérationnelle du SDTGR⁶⁹, qui s'appuie sur des cartes et des recommandations pour la mise en œuvre du schéma dans les documents de planification des différents versants de la Grande Région.

Bien que ce type de schéma n'ait pas de pouvoir contraignant sur les politiques d'aménagement du territoire des différents versants de la Grande Région, il serait nécessaire de considérer sérieusement les recommandations formulées dans le Rapport final, en particulier celles qui visent à intégrer les priorités opérationnelles dans les différents schémas d'aménagement du territoire des partenaires. Le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire (PDAT), en cours d'élaboration, devrait à ce titre intégrer la vision et les priorités opérationnelles du schéma transfrontalier. En outre, il semble important de renforcer la portée opérationnelle du schéma en sensibilisant davantage les organisations en charge des politiques sectorielles (communes, ministères, autres groupes de travail, organes de coopération bilatéraux, etc.) aux objectifs stratégiques que vise un développement territorial plus cohérent à l'échelle transfrontalière.

3.2.2 Recommandation N°3 : Mettre en œuvre des mécanismes de partage d'informations et de participation réciproque sur les projets d'aménagement pouvant avoir un impact transfrontalier

Compte tenu des difficultés inhérentes à l'aménagement du territoire dans un contexte transfrontalier, en particulier celles liées aux différentes approches que revêtent les systèmes d'aménagement du territoire en tant que tels, l'intégration (respectivement la coordination) des stratégies de développement territorial des différents partenaires transfrontaliers est un travail de

⁶⁹ SDTGR, Rapport final du projet de soutien à la mise en œuvre de la stratégie opérationnelle du SDTGR par l'élaboration de cartes et de recommandations pour la mise en œuvre du SDTGR dans les documents de planification des différents versants de la Grande Région, version du 23 décembre 2021. <https://www.sig-gr.eu/content/dam/sig/publications/sdt-gr/Report-Implementation-of-the-SDTGR-REKGR-SpatialForesight-211223-FR.pdf> (consulté le 20.06.22).

longue haleine, qui passera inévitablement par une multitude d'initiatives concrètes. L'une d'entre elles pourrait être de créer des mécanismes d'échanges d'information systématiques sur des projets d'aménagements pouvant avoir un impact transfrontalier avec les partenaires concernés. Lorsqu'il est prévu, par exemple, de développer une zone d'activités économiques, des bureaux de « télétravail », des équipements commerciaux ou logistiques, avec des effets potentiels sur la mobilité, le logement, la consommation, l'utilisation d'infrastructures, l'environnement, etc. à l'échelle transfrontalière, il conviendrait d'échanger le plus en amont possible avec les partenaires transfrontaliers, au-delà de ce que le cadre réglementaire prévoit déjà. Cet échange d'informations systématisé, à double sens, permettrait de renforcer une culture de l'aménagement transfrontalier, y compris lorsque les projets génèrent une forme de concurrence en matière de développement économique par exemple.

Cela pourrait passer par une invitation aux partenaires transfrontaliers (dans les deux sens) à répondre aux phases de consultations prévues en général dans les projets d'aménagement. Le rapport final du SDTGR préconise également un « check Grande Région » des projets de révision de l'occupation des sols des communes afin d'intégrer la dimension transfrontalière dans les enjeux d'aménagement quand ils existent. Ce dernier pourrait être réalisé par le Comité de Coordination du Développement Territorial (CCDT).

Une autre manière de renforcer la cohérence des politiques de développement territorial à l'échelle transfrontalière serait d'intégrer des représentants des territoires transfrontaliers dans les comités mis en place pour élaborer les schémas d'aménagement stratégiques (comme le PDAT) ou des réflexions prospectives territoriales de grande ampleur⁷⁰.

3.2.3 Recommandation N°4 : Renforcer les projets d'équipements d'intérêt commun dans les communes proches des frontières où ils sont insuffisamment développés

Les territoires transfrontaliers de proximité concentrent généralement les problématiques concrètes liées au développement transfrontalier actuel et font face, de part et d'autre des frontières, aux externalités négatives et aux vulnérabilités liées à l'insuffisante coordination du développement territorial transfrontalier. Les « effets-frontières » se font précisément ressentir dans les territoires où la part des frontaliers est la plus élevée. Ils concernent souvent des domaines d'action du ressort des communes ou de leurs regroupements (aménagement, logement, petite enfance, équipements scolaires, culturels, sportifs, environnement, etc.) qui alertent régulièrement sur leurs moyens insuffisants pour assumer de manière satisfaisante les besoins générés par l'afflux de population actuels ou projetés. L'ensemble des personnes auditionnées par la Commission de travail ont évoqué cette problématique.

Sur le plan économique, ces territoires proches des frontières sont d'un intérêt évident pour le développement du Luxembourg dans la mesure où leur attractivité résidentielle est une condition du maintien d'une population active indispensable aux besoins du marché du travail national. Si leur attractivité résidentielle par rapport à d'autres régions se dégradait, cela reviendrait tout simplement à un affaiblissement de l'attractivité du site luxembourgeois, qui sera, toutes choses égales par ailleurs, déjà pénalisée par le renouvellement démographique naturel qui s'essouffle dans la Grande Région.

Compte tenu de ces constats, il conviendrait de mettre en œuvre une stratégie dédiée à ces territoires de la « bande frontière » qui viserait à corriger certains déséquilibres et à renforcer les équipements

⁷⁰ A titre d'exemple, des représentants de la Grande Région étaient présents dans les comités (scientifique et consultatif) qui ont coordonné la consultation « Luxembourg in transition ».

et infrastructures utiles à un développement plus cohérent. Un des objectifs « gagnant-gagnant » pourrait être de trouver des moyens de renforcer l'investissement (du Luxembourg et des pays voisins) dans la qualité de vie des zones frontalières afin de limiter les disparités croissantes entre les moyens publics de part et d'autre des frontières. Cela pourrait passer par diverses expérimentations en matière de gouvernance et de financement comme des possibilités de participer à des appels à projets nationaux (« Pakt » communaux), des fonds bilatéraux de développement, ou des participations financières directes projet par projet qui vont au-delà des projets de mobilité (voir recommandation N°23).

3.2.4 Recommandation N°5 : Faire émerger les priorités d'infrastructures de mobilité pour les prochaines décennies

Etant donné les goulots d'étranglement qui se font ressentir depuis quelques années, mais aussi les projections économiques et démographiques pour les décennies à venir, le projet de territoire de la métropole transfrontalière autour du Luxembourg devra contenir un important volet « mobilités ». Ce dernier devrait veiller à mettre en cohérence les stratégies de mobilité à l'échelle transfrontalière et reposer sur plusieurs piliers :

- Evitement de la mobilité par le télétravail et une plus grande mixité fonctionnelle des territoires ;
- Incitations au report modal avec une augmentation progressive du recours aux transports collectifs, aux mobilités douces et au covoiturage ;
- Développement commun d'infrastructures et de services de mobilité intelligents.

Le développement des infrastructures (et de services) de mobilité à l'échelle transfrontalière n'est pas une nouveauté pour le Luxembourg et ses partenaires qui ont déjà une expérience en la matière, en particulier à travers la participation au financement d'infrastructures (ferroviaires, parkings relais) et de lignes de transport (bus).

Le recours aux cofinancements d'infrastructures de mobilité stratégiques par des conventions avec les États, Régions et entités fédérées voisines pourrait être développé à travers des conventions qui conditionnent une participation du Luxembourg à un investissement équivalent par les autorités publiques partenaires (comme celle signée en 2018 avec le gouvernement français pour la réalisation d'investissements ferroviaires et en faveur du covoiturage). D'une part, elles entraînent un apport financier luxembourgeois pouvant soutenir les collectivités voisines et, d'autre part, elles permettent d'augmenter les investissements publics des collectivités et des États voisins dans les territoires frontaliers (effet de levier) pour des projets qui bénéficient à l'économie luxembourgeoise. Le choix des infrastructures prioritaires pourrait utilement s'inspirer des conclusions du Groupe de Travail 3 « Transports » du Comité économique et social de la Grande Région 2019-2020 qui offre un bon aperçu des investissements stratégiques en la matière, dont certains concernent directement l'intérêt du Luxembourg⁷¹.

Un échelon supplémentaire dans l'intégration des politiques de transport pourrait être de mettre en place une ou plusieurs sociétés d'exploitation de transport communes aux autorités frontalières

⁷¹ Voir : <https://www.granderegion.net/Mediatheque/Publications/CESGR-Rapport-final-GT3-2019-2020> (consulté le 20.06.22).

concernées, à l'instar de l'expérience de mise en œuvre du Léman express dans le Grand Genève⁷². Ce type de coopération serait tout-à-fait envisageable dans le cas de la métropole transfrontalière du Luxembourg qui fait face à des problématiques de mobilité largement comparables à celles du Grand Genève.

3.2.5 Recommandation N°6 : Développer des centres de télétravail pilotes dans les régions frontalières du Luxembourg, en plus des projets de centres à l'intérieur des frontières du pays

Le développement des centres de télétravail pilotes dans les régions frontalières du Luxembourg pourrait également participer à une amélioration de la situation en matière de mobilité, en plus des projets de centres à l'intérieur (et généralement aux abords) des frontières du pays. Idéalement situés à proximité des axes de transport mais aussi des autres agglomérations de l'aire métropolitaine transfrontalière, ils pourraient en outre montrer la recherche d'une répartition des activités économiques et contribuer ainsi à l'émergence de pôles « secondaires » d'activité. Ils pourraient également être localisés de manière plus optimale que les centres prévus aux « portes » du pays (ces derniers ne garantissant en rien une localisation optimale au regard du seul critère de l'amélioration de la mobilité dans l'espace transfrontalier).

D'importantes barrières administratives et légales nécessiteraient un travail de coopération approfondi avec les administrations concernées (fiscalité des salariés, sécurité sociale, droit d'établissement, droit du travail, etc.). Un projet pilote pourrait être lancé avec une collectivité voisine pour faire la preuve du concept et permettre de définir les adaptations nécessaires au développement du télétravail transfrontalier dans le cadre de tels centres.

3.3 Recommandations en matière de développement économique transfrontalier

3.3.1 Recommandation N°7 : Viser un développement économique plus équilibré

Bien que la concurrence en matière de développement économique ne saurait disparaître entre les territoires de la Grande Région, le contexte de la métropole transfrontalière du Luxembourg offre des opportunités d'aller plus loin en matière de coopération économique afin de renforcer son attractivité et sa compétitivité. Une coopération renforcée en matière de développement économique pourrait mettre en avant les forces et opportunités du territoire transfrontalier et jouer sur des effets de synergie (complémentarités) et d'échelle (masse critique). Elle pourrait limiter les vulnérabilités liées à la polarisation excessive des activités conduisant à une certaine saturation de l'espace du côté luxembourgeois, tout en visant à développer des pôles d'activité « secondaires » à l'échelle de l'aire métropolitaine transfrontalière.

Viser un développement économique plus équilibré ne remettrait pas en cause la compétitivité du site Luxembourg, comme l'atteste l'existence de nombreuses régions dynamiques voisines les unes des autres en Europe. Une telle volonté permettrait en outre de renforcer l'adhésion des régions voisines au projet de la poursuite d'un développement économique soutenu du territoire

⁷² CFF et SNCF ont créé en 2017 Lémanis SA, basée à Genève et chargée de la coordination et de l'accompagnement du conventionnement, de la planification de l'offre ainsi que du marketing et de la communication du produit Léman Express. En tant qu'opérateur du Léman Express dès la mise en service intégrale, Lémanis garantit la qualité de l'exploitation, de la production et de l'information à la clientèle. Lémanis est responsable de la coordination du service clientèle. Source : <https://www.lemanis.ch/> (consulté le 20.06.22)

transfrontalier (respectivement du Luxembourg), ces dernières ne bénéficiant pas automatiquement de fortes retombées économiques du dynamisme économique luxembourgeois. Cela offrirait en outre des opportunités de renforcer une certaine spécialisation dans les segments à haute valeur ajoutée dans lesquels souhaite continuer à se spécialiser le Luxembourg tout en limitant la consommation excessive de ressources environnementales et humaines.

3.3.2 Recommandation N°8 : Développer des agences transfrontalières de développement économique pour promouvoir un modèle d'entreprise transfrontalière

Les fortes complémentarités en matière de compétitivité économique dans l'espace transfrontalier offrent des opportunités de travailler de manière mieux coordonnée avec les partenaires des différents versants. Quand le coût du travail⁷³ ou la fiscalité peuvent être avantageux dans certains secteurs pour le Luxembourg, les coûts du foncier et de certains services peuvent être largement supérieurs à ceux observés dans les régions voisines. En fonction des activités, les entreprises peuvent avoir intérêt à considérer un développement sur plusieurs pays. Dans le contexte de la métropole transfrontalière du Luxembourg, elles pourraient avoir l'opportunité de mettre en œuvre de telles stratégies tout en maintenant une proximité géographique entre les entités.

Dans cette perspective, il serait intéressant de valoriser avec les partenaires transfrontaliers un « modèle d'entreprise transfrontalière » afin de promouvoir les avantages comparatifs du territoire dans son ensemble. Cela nécessiterait, malgré la concurrence naturelle entre les territoires pour l'attractivité économique, de chercher à attirer de nouveaux investissements, ou d'accompagner le développement des entreprises existantes, de manière commune.

Concrètement, cette politique pourrait être mise en œuvre par une ou plusieurs agence(s) de développement économique transfrontalière(s) copilotées par le Luxembourg et les structures adéquates de l'autre côté des frontières. Par exemple, l'agence IDELUX qui développe, commercialise et gère des zones à vocation économique dans la province du Luxembourg belge, pourrait être un partenaire intéressant pour lancer un projet pilote avec le ministère de l'Économie ou une agence ad hoc qui serait désignée (ou créée) à cette fin. Une agence transfrontalière gérée paritairement entre les deux structures effectuerait alors un recensement du foncier économique disponible, établirait des cibles prioritaires d'entreprises à attirer ou développer, discuterait du caractère « gagnant-gagnant » des projets (et de leur répartition sur le territoire) qui seraient proposés, et du modèle économique lié à l'installation sur les zones d'activité concernées.

3.3.3 Recommandation N°9 : Aménager des zones d'activités transfrontalières

Une autre manière de tendre vers un développement économique plus cohérent et complémentaire serait d'étudier entre pays la faisabilité d'extensions de zones d'activité existantes ou de reconversion de friches en priorité lorsqu'elles sont proches des frontières (voire à cheval sur ces dernières).

Le développement de ce type de zones d'activités transfrontalières pourrait bénéficier de l'existence de contiguïtés territoriales facilitant l'exploitation des complémentarités en matière d'avantages comparatifs transfrontaliers. Même en l'absence d'expérimentations de type réglementaire et fiscal régulièrement évoqués pour ce type de projets d'aménagements (zones franches, etc.), cela représenterait toujours un intérêt en matière de cohérence territoriale, de synergies locales et de

⁷³ Dans l'industrie manufacturière, le coût du travail brut horaire moyen en 2021 est de 34,80 euros au Luxembourg, contre 41,90 euros en Allemagne, 44,80 euros en Belgique et 40,40 euros en France, d'après Eurostat.

développement d'entreprises sur deux pays, comme évoqué dans la proposition précédente. Il conviendrait dès lors dans la définition des stratégies de développement territorial de chaque versant, de donner une certaine priorité à ces projets en matière de développement économique.

3.3.4 Recommandation N°10 : Chercher une meilleure intégration des politiques de recherche et d'innovation

Les politiques de recherche et d'innovation et les outils associés pourraient également gagner à être davantage intégrés à l'échelle transfrontalière. Les thématiques définies comme stratégiques pour « l'économie de la connaissance » par le Luxembourg et ses voisins font en effet apparaître des logiques de « spécialisations intelligentes » souvent partagées.

Des effets d'échelle et des synergies pourraient être trouvés dans le rapprochement des clusters, de centres de recherche technologique, ou encore par le développement d'équipements communs (démonstrateurs technologiques, laboratoires, plateformes public-privé). Certains appels à projets visant à favoriser les partenariats public-privé en matière de recherche et d'innovation (du Luxembourg ou des régions voisines) gagneraient à encourager la coopération transfrontalière, compte tenu du tissu d'institutions de recherche et d'entreprises concernées relativement dense sur le territoire. Les autorités concernées pourraient également chercher à encourager les entreprises et centres de recherche à coopérer davantage pour tenter de bénéficier de fonds européens dédiés à la recherche, à l'innovation et à la réindustrialisation.

En outre, la stratégie de valorisation de la recherche des instituts publics et de l'Université du Luxembourg devrait considérer le « marché » de la Grande Région compte tenu de la taille limitée de l'industrie nationale. Des initiatives visant à créer des chaînes de valeur transfrontalières intégrées, par exemple dans le domaine de l'économie circulaire, pourraient aussi voir le jour dans cette logique, dans la mesure où des stratégies très proches ont été développées dans les différents versants de la Grande Région.

Enfin, les projets visant à doter le Luxembourg d'équipements en faveur de la transition énergétique et numérique devraient considérer les possibles synergies (et économies d'échelle) avec les partenaires transfrontaliers, qui pourraient avoir, dans certains cas, plus d'intérêt à se joindre à ces initiatives proches géographiquement, que celles développées à l'échelle nationale dans les pays voisins.

3.3.5 Recommandation N°11 : Etudier le potentiel de développement de plateformes logistiques d'intérêt commun

Le développement de plateformes logistiques d'intérêt commun pourrait être envisagé compte tenu du contexte de saturation des infrastructures actuelles, des évolutions significatives en matière de logistique dans les années à venir (décarbonisation, redéploiement des chaînes de valeur, développement du commerce en ligne, etc.), mais aussi des complémentarités entre les territoires de l'espace transfrontalier. L'extension des capacités logistiques qui se sont fortement développées au Luxembourg ces dernières années pourrait être envisagée de manière plus intégrée à l'échelle transfrontalière en fonction des avantages comparatifs de chaque territoire, dans une logique gagnant-gagnant. Par exemple, l'opportunité de développer les ports multimodaux le long de la Moselle pourrait représenter un intérêt partagé par le Luxembourg et ses voisins. En outre, le modèle de l'Aéroport Bâle-Mulhouse pourrait être étudié pour créer des zones logistiques où des accords fiscaux et douaniers transfrontaliers auraient du sens.

3.4 Politique sociale et de santé

3.4.1 Recommandation N°12 : Créer des centres de formation communs pour le personnel médical

Face à la pénurie de personnel (au Luxembourg mais aussi dans les régions voisines), aux perspectives de vieillissement démographique et aux tensions qui ont été révélées au moment de la crise de la Covid-19 avec les structures médicales des pays voisins (qui estiment faire face à une concurrence exacerbée par les écarts salariaux), le domaine de la santé gagnerait à faire l'objet d'une stratégie renforcée en matière de formation.

A l'échelle transfrontalière, il pourrait être envisagé de former de manière commune des personnels soignants pour lesquels les tensions en matière d'offre sont les plus prononcées. Cela pourrait notamment passer par la création de centres de formation communs, ou par des gestions communes de formation entre les centres existants. Pour limiter la vulnérabilité du système de santé liée à la dépendance au personnel soignant étranger et frontalier, le renforcement des formations médicales au Luxembourg doit également être privilégié. Néanmoins, une coopération renforcée avec les pays voisins semble également nécessaire et la création d'écoles communes enverrait un signal positif aux partenaires transfrontaliers.

3.4.2 Recommandation N°13 : Développer des Zones Organisées d'Accès aux Soins Transfrontaliers (ZOAST)

Compte tenu de l'offre de santé encore inégale à l'échelle transfrontalière, parfois renforcée par des « effets frontières », en particulier dans les territoires de proximité de ces dernières, il serait opportun de faciliter l'accès des habitants aux soins de part et d'autre de la frontière avec le moins d'obstacles possibles.

Dans certains territoires transfrontaliers, en particulier entre la France et la Belgique, des initiatives de coopération ont été mises en place pour permettre aux populations de ces zones d'avoir accès à des services de soins géographiquement proches et de recevoir un traitement médical par-delà les frontières et dans les mêmes conditions que celles de leur pays d'origine. Elles se traduisent concrètement par l'établissement de zones d'accès organisé aux soins transfrontaliers (ZOAST) et des conventions inter-hospitalières permettant aux patients de certains territoires de se rendre de chaque côté de la frontière pour se faire soigner sans l'accord du médecin-conseil de leur organisme de sécurité sociale.

Le fort degré d'intégration économique et social, les continuités urbaines et géographiques ainsi que les bénéfices réciproques qu'en tirent les territoires de la métropole transfrontalière du Luxembourg (notamment par la mobilité des personnels soignants) plaident pour la mise en place de ce type de conventions sur l'ensemble des frontières du Grand-Duché.

3.4.3 Recommandation N°14 : Assouplir les critères de reconnaissance des prestataires du chèque service-accueil pour augmenter le nombre de crèches frontalières éligibles

L'opportunité d'assouplir les critères de reconnaissance des prestataires du chèque service-accueil pour augmenter le nombre de crèches frontalières éligibles (dans une zone à définir) pourrait également être étudiée pour renforcer la cohésion sociale à l'échelle transfrontalière. En effet, depuis son ouverture aux frontaliers en 2016, un nombre croissant d'enfants non-résidents (près de 3.000 en

2021) bénéficient du chèque service-accueil (CSA)⁷⁴. Bien qu'ils restent minoritaires, cette tendance renforce la pression sur les structures d'accueil proches des frontières, multiplie les trajets domicile-travail en voiture des salariés qui effectuent parfois des détours pour déposer leurs enfants au Grand-Duché (en contradiction avec la stratégie de mobilité durable) et provoque une concurrence avec les structures d'accueil des territoires frontaliers.

Une participation au financement des services d'accueil des enfants par le biais du chèque versé aux salariés frontaliers permettrait en outre d'envoyer un signal positif de la volonté de s'inscrire dans une logique de développement gagnant-gagnant en compensant indirectement une partie des dépenses communales générées par la croissance du nombre de frontaliers dans les communes concernées. Elle nécessiterait cependant de trouver une solution coordonnée avec les autorités compétentes des États voisins pour assurer la certification et le contrôle des établissements éligibles.

3.5 Formation

3.5.1 Recommandation N°15 : Des recommandations déjà formulées par le CES en matière de formation professionnelle transfrontalière

Dans son Avis du 1^{er} mars 2021⁷⁵, le CES formulait 6 propositions en matière de formation professionnelle initiale.

Il estime notamment qu'au vu de l'absence de « compétences grand-régionales » pour la formation et par ailleurs une gouvernance relativement éclatée des compétences au sein même des différents versants, une coopération entre les partenaires de la Grande Région doit s'asseoir sur un engagement politique fort et un cadre général partagé, qui pourrait être élaboré au sein d'une « Taskforce formation transfrontalière ». Au niveau luxembourgeois, l'engagement national vis-à-vis des partenaires de la Grande Région devrait s'inscrire dans une stratégie nationale « apprentissages transfrontaliers Grande Région ». Les coopérations concrètes sur le terrain devraient pouvoir s'articuler au sein de ce cadre, mais en donnant une grande souplesse et un droit à l'expérimentation aux différentes régions qui souhaitent renforcer leur collaboration. Ainsi, « ambition politique forte » et « cadre partagé » ne devraient pas rimer avec un carcan rigide qui rendrait la coopération sur le terrain difficile, voire inopérante.

Le CES plaide aussi dans cet Avis pour une reconnaissance mutuelle la plus généralisée possible des qualifications atteintes – et, à terme, la montée en puissance d'un système de co-diplômation, respectivement de co-certification – afin de donner aux apprenants une juste reconnaissance dans toute la Grande Région. Les qualifications professionnelles – du CCP via le DAP au Master à connotation professionnelle – doivent pouvoir s'acquérir en Grande Région, sous contrat d'apprentissage en entreprise avec une partie théorique en milieu scolaire (modèle dit « en alternance »)⁷⁶.

⁷⁴ En 2021, 2.920 enfants de non-résidents ont bénéficié du CSA, contre 1.240 en 2017. Leur nombre augmente en moyenne de 19% chaque année depuis 5 ans. Ils représentent 5,3% des 54.782 bénéficiaires.

Source : Rapport d'activité 2021 du Ministère de l'éducation nationale, p. 28.

⁷⁵ Voir Avis du Conseil Economique et Social « La formation professionnelle transfrontalière dans la Grande Région, une discrète réalité et une grande opportunité », 1^{er} mars 2021.

⁷⁶ Source : Avis du CES cité ci-dessus du 1^{er} mars 2021.

3.5.2 Recommandation N°16 : Multiplier les Masters « co-diplômants » lorsque la masse critique ne peut être atteinte dans un seul territoire de l'aire transfrontalière

Les coopérations dans l'enseignement supérieur se sont développées ces dernières années à l'échelle de la Grande Région (Université de la Grande Région, partenariats bilatéraux pour l'accès au 2^e cycle d'études de médecine, Diplômes initiés par la Chambre de Commerce en partenariat avec l'Université de Lorraine, etc.). Néanmoins, le développement de Masters « co-diplômants » lorsque la masse critique ne peut être atteinte dans un seul territoire de l'aire métropolitaine transfrontalière pourrait être accéléré.

A titre d'exemple, cette logique pourrait permettre au campus de l'Université de Liège situé à Arlon de renforcer ses activités de formation supérieure dans des secteurs d'intérêt commun pour les deux pays comme celui du bois où un projet est en cours. Sur le modèle du DFHI-ISFATES⁷⁷ (coopération franco-allemande de la *Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes* et de l'Université de Lorraine), regroupant environ 450 étudiants sur les sites de Metz et de Sarrebruck, la création d'une « école d'ingénieurs » franco-luxembourgeoise avec cette formule de coopération pourrait renforcer l'offre de formation dans un domaine stratégique à la fois pour le Luxembourg et pour la Lorraine. De tels exemples, s'ils étaient développés dans une logique coopérative, pourraient servir de preuve de concept et renforcer l'image de régions voisines investissant ensemble dans une logique « gagnant-gagnant ». Les relations avec les Universités de Trèves et de Sarrebruck pourraient aussi s'inscrire dans cette logique et l'Université de la Grande Région devrait être un cadre privilégié pour ces initiatives⁷⁸.

3.5.3 Recommandation N°17 : Réfléchir à une gestion partagée de formations professionnelles (initiales et continues) dans les secteurs les plus « critiques »

Etant donné la situation complexe en matière de pénuries de main-d'œuvre au Luxembourg et à l'échelle de sa métropole transfrontalière, mais aussi d'un niveau de chômage « structurel » relativement élevé dans certains territoires et d'un taux d'activité relativement bas en comparaison européenne, certains déséquilibres du marché du télétravail transfrontalier (actuels et à venir) pourraient bénéficier d'un renforcement de la coopération transfrontalière en matière de formation professionnelle⁷⁹.

Il pourrait être bénéfique de renforcer les efforts de coopération en se concentrant en priorité sur les métiers en tension aujourd'hui, ainsi que sur les besoins anticipés à moyen terme, afin de mieux répondre aux besoins en compétences du bassin d'emploi dans son ensemble. Il s'agirait également de mettre en réseau les acteurs potentiellement concernés. L'exemple de la coopération universitaire rendue possible par la création d'une structure à gouvernance propre (comme l'Université de la Grande Région) et soutenue politiquement à l'échelle de la Grande Région, pourrait servir d'exemple et être « dupliquée » à d'autres acteurs comme ceux opérant en matière de formation professionnelle, initiale et continue. L'approche de coopération pourrait prendre une forme multilatérale ou bilatérale en fonction des projets, des priorités et compétences des parties prenantes.

⁷⁷ *Deutsch-Französische Hochschulinstitut für Technik und Wirtschaft (DFHI)*, Institut franco-allemand de techniques, d'économie et de sciences (ISFATES).

⁷⁸ Source : Fondation IDEA asbl, Document de travail N°13, *Le co-développement dans l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg. Vers un modèle plus soutenable ?*, 2019

⁷⁹ Source : Belkacem R., Hein V., Pigeron-Piroth I., UniGR Center for Border Studies, Policy Paper Vol. 3, *Formation et marché du travail trans-frontalier : Quelles pistes face aux déséquilibres croissants ?*, 2022.

Une telle politique pourrait également viser à optimiser les moyens disponibles pour augmenter le potentiel de formation, en augmentant les synergies mais aussi les cofinancements. D'une manière générale, une stratégie de coopération transfrontalière renforcée aurait tout à gagner à rechercher les projets pour lesquels il existe une valeur ajoutée transfrontalière. Par exemple, afin d'ouvrir ou de maintenir des dispositifs de formation, une masse critique minimale est souvent requise. La coordination transfrontalière de projets de formation permettrait de multiplier les opportunités de créer des dispositifs, voire, dans certains cas, la qualité même de ces dispositifs (par l'aspect linguistique par exemple). Cette optique pourrait notamment fonctionner dans le cadre de la formation professionnelle continue, domaine dans lequel le Luxembourg a tout intérêt à offrir des dispositifs attractifs avec des organismes agréés étrangers.

La politique de formation comprend également un important volet d'orientation. Une coopération transfrontalière renforcée pourrait aboutir à des dispositifs d'aide à l'orientation des publics cibles qui intègrent l'ensemble de l'offre de formation du bassin d'emploi transfrontalier. La Cité des métiers du Grand Genève⁸⁰ participe de cette logique et pourrait servir d'exemple de bonne pratique à l'échelle de la Grande Région.

3.5.4 Recommandation N°18 : Renforcer les projets éducatifs transfrontaliers (langue du voisin, échanges scolaires, etc.).

Le renforcement de projets éducatifs transfrontaliers pourrait également être soutenu dans une perspective de développement cohérent sur le long terme, en partenariat avec les régions voisines intéressées (cours de luxembourgeois, échanges scolaires, échanges d'enseignants, écoles binationales, etc.). La promotion des « langues des voisins » pourrait être un projet d'intérêt commun à défendre dans ce cadre. Le « lycée Schengen » peut être cité comme exemple dans ce domaine et cette initiative pourrait être dupliqués à minima avec chaque pays voisin du Grand-Duché.

3.6 Mettre en œuvre des évolutions ambitieuses et des expérimentations en matière de gouvernance

3.6.1 Recommandation N°19 : Appliquer certaines dispositions du projet de Règlement ECBM

Afin de faciliter la mise en œuvre de politiques favorables à la cohésion transfrontalière, il est dans l'intérêt du Luxembourg et de ses voisins de chercher à mettre en œuvre certaines dispositions qui étaient prévues par le projet de règlement européen « European Cross Border Mechanism », quelle que soit l'issue du processus de décision européen.

En particulier, l'obligation que chaque État membre mette en place des « points de contacts » chargés d'obtenir une réponse des autorités centrales en présence d'obstacles rencontrés dans les projets transfrontaliers pourrait être négociée avec les pays voisins dans le cadre de conventions bilatérales. Cela permettrait de mobiliser plus facilement les États centraux voisins sur des problématiques propres aux territoires transfrontaliers, et de pallier en partie l'asymétrie régulièrement constatée au niveau de la gouvernance qui freine le développement des projets transfrontaliers (un État qui doit

⁸⁰ La Cité des métiers est un service d'information et de conseils en matière d'orientation, de formation, d'aide financière, de formation continue, d'insertion et d'emploi, basé à Genève et qui a ouvert des centres associés dans plusieurs villes françaises du bassin d'emploi du Grand Genève. Les objectifs du projet sont de faciliter l'accès du public aux prestations de conseil, de répondre aux besoins de la population en matière d'information sur l'emploi, la formation continue, l'insertion, la création d'entreprises et de devenir un centre de ressources pour toutes celles et tous ceux qui se posent des questions sur la gestion de leur carrière professionnelle.

coopérer avec de nombreuses collectivités locales aux compétences très différentes les unes des autres).

En outre, si ce projet de Règlement a régulièrement été cité dans le débat public comme permettant de convenir entre deux États d'appliquer certains aspects du droit de l'un sur une partie du territoire de l'autre pour faciliter le développement de projets transfrontaliers bien délimités, rien ne semble contre-indiquer que de tels arrangements puissent être passés même en l'absence de l'entrée en vigueur de l'ECBM. Il serait à cet égard utile de faire un recensement des obstacles qui pourraient être réglés dans des accords d'État à État de ce type au bénéfice de projets transfrontaliers, afin de les mettre à l'agenda des instances de coopération interétatiques régulières (Commission administrative belgo-luxembourgeoise, Commission intergouvernementale franco-luxembourgeoise, etc.). En complément, il serait opportun de lister les accords qui auraient été passés entre d'autres États pour s'en inspirer (infrastructures et équipements gérées de manière commune, zones d'activité économiques à fiscalité aménagée, etc.).

3.6.2 Recommandation N°20 : Mettre en place de nouveaux groupements transfrontaliers sur des territoires stratégiques

A l'instar du Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) Alzette-Belval, il serait opportun de chercher à mettre en place d'autres instances de coopération transfrontalières territoriales sur les frontières du pays. Ces groupements de coopération permettent d'institutionnaliser et d'organiser concrètement la coopération entre les pays au niveau des zones frontalières, avec une participation des Communes (ou groupements de Communes) concernées de part et d'autre des frontières mais également des autorités publiques d'échelon « supérieur » qui sont souvent financeurs des projets (État, Régions, Länder, Provinces, etc.). L'avantage de ce type de structure est d'organiser une coopération continue, de réfléchir aux priorités en élaborant des visions de moyen/long terme propres à chaque territoire.

Ces groupements pourraient jouer un rôle important dans le suivi des projets de coopération appelés par le présent Avis à se multiplier dans les territoires de proximité et ils pourraient contribuer à faciliter la recherche des interlocuteurs adéquats qui est régulièrement mentionnée comme un frein à la coopération. Si une politique visant à multiplier les appels à projets pour financer la coopération transfrontalière était mise en place, elle pourrait inciter (voir même exiger comme critère de sélection) que les Communes concernées soient regroupées dans des GECT pour s'assurer de la bonne cohérence, de la réelle valeur ajoutée transfrontalière mais aussi du bon suivi des projets.

3.6.3 Recommandation N°21 : Améliorer le cadre juridique et fiscal pour le télétravail transfrontalier

Comme l'a déjà évoqué le CES dans son Avis sur le sujet⁸¹, l'accélération de la pratique du télétravail porte en elle de nombreux bouleversements, crée de nouveaux besoins, de nouvelles aspirations et opportunités mais elle ouvre aussi des lignes de fracture et des craintes. Si elle s'observe un peu partout dans le monde, certaines interrogations liées à cette transformation du monde salarial se posent de manière bien spécifique (et plus complexe) dans les régions transfrontalières.

Avec un fort potentiel de télétravail lié à la tertiarisation de son économie, le Luxembourg devra créer les conditions d'un développement cohérent de cette pratique dans les années qui viennent s'il veut

⁸¹ Voir : Conseil Economique et Social, *Le Télétravail au Luxembourg*, Avis adopté le 11 septembre 2020. <https://ces.public.lu/dam-assets/fr/avis/themes-europeens/2020-teletravail.pdf> (06/04/22)

garantir une attractivité pour les actifs concernés et il aura, de surcroît, à considérer de nombreux obstacles transfrontaliers. En effet, les salariés non-résidents concernés par des emplois « éligibles » au télétravail et leurs employeurs font face à des seuils fiscaux et sociaux aux conséquences variables selon les pays de résidence qui peuvent avoir un caractère fortement désincitatif à la pratique du télétravail régulier. S'ajoutent à cela des questions liées au droit des entreprises et au droit du travail qui créent une forme d'insécurité juridique non-négligeable.

Ces limites liées à la présence des frontières dans l'espace socio-économique luxembourgeois représentent à certains égards un handicap face à d'autres territoires « non-transfrontaliers » qui pourront plus aisément miser sur une attractivité des actifs liée à la pratique du télétravail. Il sera nécessaire de faire valoir cette problématique auprès des instances européennes, le cas échéant avec d'autres régions transfrontalières « pénalisées » par ce constat. Le seuil le plus contraignant pour la pratique du télétravail transfrontalier réside en effet dans le Règlement européen n°883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, qui prévoit que pour être affilié à la sécurité sociale luxembourgeoise, le salarié doit prêter au moins 75% du temps de travail dans le pays⁸². Bien que ce texte ouvre la voie à des dérogations négociables d'État à État (article 16), une évolution du Règlement pour accorder un statut spécial aux travailleurs frontaliers serait la voie à privilégier pour le long terme.

Concernant la fiscalité, chercher à négocier avec les États voisins une modification des conventions fiscales bilatérales afin de réviser à la hausse le nombre de jours télétravaillés à partir duquel les salariés voient leurs revenus imposés dans le pays de résidence (pour les jours qui dépassent les seuils) est une démarche qu'il faut saluer. Mais les différences entre les systèmes d'imposition des trois pays voisins sont telles que la recherche d'une « équité » pour les frontaliers des trois pays uniquement basée sur le nombre de jours à partir duquel ils sont imposés dans leur pays de résidence est illusoire. Il apparaît en outre que certaines difficultés liées à ces seuils (pour les salariés et les employeurs) pourraient davantage être du fait des complications administratives qu'implique le prélèvement de l'impôt que le montant des impôts en tant que tel. La recherche de simplification administrative doit également être abordée dans ces discussions bilatérales.

En outre, du point de vue des États voisins, la hausse de ce seuil pourrait être vue comme une forme de « concession » en matière de rentrées fiscales (impôt sur le revenu)⁸³, même s'il peut être espéré une hausse d'autres recettes liées à la présence des salariés sur le territoire (TVA notamment). Une autre problématique non-négligeable pourrait être soulevée par le télétravail dans la métropole transfrontalière du Luxembourg, à savoir la concurrence salariale faite aux employeurs de la Grande Région, facilitée par le télétravail dans un contexte déjà tendu de pénurie de talents. En conséquence, les négociations avec les États voisins pourraient être l'occasion de proposer une vision plus ambitieuse en matière de coopération transfrontalière. Une des possibilités serait une approche proactive du gouvernement lors des négociations visant à réviser les seuils fiscaux à la hausse en proposant en contrepartie un mécanisme de financement de projets dans la région et dont bénéficierait l'ensemble du territoire transfrontalier. Ce mécanisme pourrait le cas échéant abonder directement des fonds bilatéraux dédiés à la coopération transfrontalière (recommandation N°23).

⁸² Au-delà des problématiques liées au télétravail, cette disposition pose des problèmes importants dans le domaine des transports.

⁸³ Sans qu'il soit toutefois possible de chiffrer ex-ante ces deux effets.

3.6.4 Recommandation N°22 : Créer des zones d'activité transfrontalières dotées d'un statut spécifique

L'expérimentation en matière d'aménagement du territoire pourrait également être recherchée sur des territoires et pour des projets bien délimités. En particulier, des zones d'aménagement pour des projets spécifiques (zones d'activités économiques transfrontalières, infrastructures publiques, centres logistiques transfrontaliers, centres de télétravail, projets de développement urbain, campus, zones de protection de l'environnement, etc.) pourraient être imaginées et facilitées par des conventions d'État à État qui prévoiraient au besoin des dérogations fiscales ou réglementaires si nécessaire. Une réflexion approfondie sur ce type d'accord avec les partenaires transfrontaliers devrait être lancée et pourrait aboutir à des idées d'expérimentations de concepts nouveaux de développement.

3.6.5 Recommandation N°23 : Créer des fonds dédiés à la coopération transfrontalière

Cet Avis plaide pour un renforcement de la coopération transfrontalière selon un objectif de codéveloppement. Une telle logique impliquerait notamment d'aller au-delà de la logique de financements ponctuels de projets bilatéraux (principalement dans la mobilité à ce jour) mais aussi de celle de la « compensation » (transferts financiers aux communes voisines sans visibilité sur leur objet et sans évaluation des investissements publics) afin d'entrer progressivement dans une logique développement plus équilibré, comme cela se pratique par exemple dans le Grand Genève.

En effet, la volonté de construire avec les partenaires transfrontaliers une stratégie de développement territorial avec des priorités partagées nécessitera également de mettre des moyens en commun pour y parvenir.

Afin d'appuyer cette démarche, la création de fonds dédiés à la coopération transfrontalière pourrait être actée. Ces fonds bilatéraux pourraient servir à lancer des appels à projets pour co-financer avec les collectivités et/ou les États voisins des infrastructures de mobilité, des projets de formation communs, des équipements sociaux, culturels, environnementaux, etc. Inspirés de ce qui existe déjà depuis de nombreuses années avec le Programme Interreg A, les projets sélectionnés pourraient être indifféremment développés du côté luxembourgeois ou frontalier, l'important étant qu'ils aient une vraie plus-value transfrontalière, c'est à dire qu'ils contribuent à renforcer la fluidité, la cohérence, l'attractivité et la durabilité du territoire transfrontalier pris dans son ensemble. Les règles d'abondement de ces fonds (alimentés par le Luxembourg et les partenaires avec également une recherche de fonds européens), le mode de fonctionnement, l'évaluation et les priorités de fonctionnement seraient élaborées de manière paritaire dans de nouvelles conventions bilatérales d'État à État.

Résultat du vote:

Le présent avis a été adopté à l'unanimité des voix des membres présents.

Daniel BECKER

Tom DOMINIQUE

Secrétaire Général

Président

Luxembourg, le 29 juin 2022

Annexes

Annexe 1 : Synthèse des principales conventions de double imposition

PAYS	REGIME D'IMPOSITION DES FRONTALIERS	CONVENTIONS
Luxembourg - Allemagne	Imposition à la source. Non-existence de la zone frontalière. Pas de prévisions spécifiques sur le travail frontalier	23.08.1958 et avenant du 15.06.1973 article 10
Luxembourg - Belgique	Imposition à la source. Non-existence de la zone frontalière	17.09.1970, article 15, § 1 et 2
Luxembourg - France	Imposition à la source. Non-existence de la zone frontalière	01.04.1958, amendé le 08.09.1970
France - Allemagne	Imposition dans l'Etat de résidence si l'emploi et la résidence se situent dans la zone frontalière (30 Km du côté allemand et départements Haut-Rhin, Bas-Rhin et Moselle du côté français pour les frontaliers français et 20 Km pour les frontaliers allemands), sinon imposition à la source	21.07.1959 et avenant du 28.09.1989, article 13, § 5
France - Belgique	Imposition dans le lieu de résidence; zone frontalière de 20 Km de part et d'autre de la frontière, qui se traduit par une liste de communes frontalières.	15.02.1971, article 11, § 2
France - Italie	Imposition dans l'Etat de résidence. Inclusion dans la zone frontalière des départements français et des régions italiennes limitrophes de la frontière	05.10.1989 article 15
France - Espagne	Imposition dans l'Etat de résidence, si emploi et résidence dans la zone frontalière de 10 Km, qui se traduit dans une liste de communes en annexe à l'Accord de 1961.	27.06.1973 article 15 Accord spécial de 1961, articles 1-5
France - Suisse	Deux cas différents: impôt à la source pour les travailleurs frontaliers employés ou résidant dans le canton de Genève; imposition dans l'Etat de résidence pour les frontaliers employés ou résidant dans les cantons limitrophes de la France à l'exception de Genève	09.09.1966. Accord du 29.01.1973 pour les frontaliers employés à Genève et accord du 11.04.1983, article 1, pour les autres cantons
Suisse - Allemagne	Imposition dans le lieu de résidence, zone frontalière de 30 Km de part et de l'autre de la frontière, qui se traduit par une liste de districts. Le protocole additionnel de 1992 prévoit une ponction de 4.5% à la source à partir du 01.01.1994	11.08.1971, article 15, et avenant du 21.12.1992
Suisse - Autriche	Imposition dans le lieu de résidence avec possibilité de partage des impôts avec un prélèvement à la source en Suisse de 1% de la masse salariale, en défalquant l'impôt de résidence (droit réservé aux cantons)	30.01.1974, article 15
Suisse - Italie	Imposition à la source dans le canton du Tessin, zone frontalière de 20 Km	09.03.1976

Italie - Autriche	Imposition dans l'Etat de résidence si résidence et emploi "près de la frontière". Pas de définition de zone frontalière	29.06.1981, article 15
Belgique - Allemagne	Imposition dans le pays de résidence si l'emploi et la résidence se situent dans la zone frontalière (liste de communes des deux côtés de la frontière, traversées par une ligne frontalière de 20 Km à partir du confin), sinon imposition à la source	11.04.1967 article 15, § 3 et Protocole en annexe à la convention
Belgique - Pays-Bas	Imposition dans l'Etat de résidence, à condition qu'emploi et résidence soient dans la zone frontalière (liste de communes du côté belge et liste de régions du côté néerlandais), sinon imposition à la source. Exception: les Néerlandais résidant en Belgique depuis 1970 sont toujours imposés aux Pays-Bas (lieu de travail)	19.10.1970, article 15, § 3 et Protocole en annexe, points IX et X
Pays-Bas - Allemagne	Imposition dans l'Etat du lieu de travail. La situation personnelle et familiale du frontalier est prise en compte seulement si au moins 90% de son revenu mondial (qui doit représenter 90% du revenu global du foyer si le frontalier est marié) provient de sources imposées dans l'Etat du lieu de travail	16.06.1959 et avenant du 13.03.1980, article 1
Allemagne - Autriche	Imposition dans l'Etat de résidence, à condition qu'emploi et résidence soient situés dans la zone frontalière de 30 Km de part et d'autre de la frontière, sinon imposition dans l'Etat du lieu de travail	4.10.1954, modifiée le 08.07.1992 article 9 et point 24 du Protocole y annexé
Allemagne - Danemark	Imposition dans l'Etat du lieu de travail: il ne contient pas de dispositions spécifiques sur le travail frontalier	30.01.1962 article 9, § 1 et 2
Royaume-Uni - République d'Irlande	Imposition dans l'Etat du lieu de travail, non exclusive	02.06.1976 et Protocole du 28.10.1976
Royaume-Uni - France	Imposition dans l'Etat de résidence	21.06.1963
Espagne - Portugal	Imposition dans l'Etat de résidence. Pas de notion de zone frontalière (qui existait par contre dans le traité précédent, du 29.05.1968)	26.10.1993 article 15
Danemark - Suède	Imposition dans l'Etat du lieu de travail Pas de définition de zone frontalière, mais travail à titre principal pour au moins 6 mois (règle des 183 jours) durant l'année fiscale en question	Accord du 28.06.1996 entre le Danemark et la Suède, modifiant le Traité Nordique de Double Imposition
Finlande - Suède; Norvège - Finlande et Norvège - Suède	Imposition dans l'Etat de résidence, à condition de résider dans une commune frontalière entre Finlande et Suède ou Finlande et Norvège.	12.12.1989 Traité Nordique de Double Imposition Point VII du Protocole en annexe

Annexe 2 : Utilisation par les collectivités françaises de la compensation financière genevoise

EB – 11 juin 2021



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Chancellerie d'Etat
Service des affaires européennes, régionales et fédérales

Annexe au point de presse sur la compensation financière genevoise du 16 juin 2021

Compensation financière genevoise : une utilisation au service du développement régional

Les Conseils départementaux de l'Ain et de la Haute-Savoie ont transmis en début d'année au canton de Genève les éléments relatifs à la répartition de la Compensation financière genevoise (CFG) versée en juin 2020.

La CFG résulte de la Convention de 1966 entre la Suisse et la France en vue d'éviter les doubles impositions, convention selon laquelle les rémunérations des frontaliers sont imposées dans l'Etat où l'emploi est exercé. En compensation de l'imposition des travailleurs résidant dans l'Ain et dans la Haute-Savoie et travaillant sur son territoire, et conformément à l'accord de 1973 entre le Conseil fédéral et le gouvernement français sur la compensation financière genevoise, Genève reverse à la France 3,5% de la masse salariale brute des personnes concernées. D'autres cantons procèdent de façon inverse à la Convention de 1966 en vertu d'un accord conclu en 1983 entre la France et la Suisse.

Ainsi, en juin 2020, le canton de Genève avait versé 315 millions de francs suisses à l'agence centrale du trésor français au titre de la CFG, soit l'équivalent de 295 millions d'euros. La part revenant au département de la Haute-Savoie est de 76.7% de l'enveloppe, soit 226 millions d'euros; celle revenant au département de l'Ain est de 23.3% de l'enveloppe, soit 69 millions d'euros.

Dans les deux départements, les fonds sont répartis entre une part affectée aux budgets départementaux (destinée notamment à des investissements structurants) et une autre distribuée directement aux communes, proportionnellement au nombre des frontaliers résidents.

Les conseils départementaux de la Haute-Savoie et de l'Ain ont approuvé, respectivement, le 8 décembre 2020 et le 1 février 2021, la répartition de la CFG dans leurs territoires.

1. Ain : utilisation de la CFG versée en 2020 (69 millions EUR)

a. *Part départementale (45%) = 31 millions EUR*

En 2016, le département de l'Ain avait décidé de relever de 40% à 45% la part départementale, afin de concentrer davantage le produit de la CFG sur le financement de projets structurants aux abords de la frontière franco-genevoise, au profit notamment du Pays de Gex.

Clé de répartition:

- "Fonds de compensation de la charge induite par le fait transfrontalier" : 4,6 millions EUR;
- Financement d'instances et actions de coopération transfrontalière : 928'000 EUR;
- Fonds d'intervention pour des projets structurants : 26 millions EUR, dont :
 - 22,7 millions EUR pour des projets dans le territoire du Pays de Gex, dont :
 - Plan pluriannuel d'investissement dans le Pays de Gex : eaux pluviales, pôle de l'entrepreneuriat, développement touristique et culturel, infrastructures de transport collectif, P+R et mobilité douce (6,4 millions EUR);
 - Part à verser à la Région Auvergne-Rhône-Alpes pour le transport dans le Pays de Gex et pour le financement des transports publics transfrontaliers (3,7 millions EUR);
 - Plan pluriannuel de fonctionnement transport (2,5 millions EUR);
 - BHNS (bus à haut niveau de services) Gex Ferney-Voltaire (2,3 millions EUR);
 - Programme d'investissement du Syndicat mixte des Monts Jura (2 millions EUR);
 - Projets structurants de valorisation des zones d'activités économiques (1,2 millions EUR);
 - Logement social (1,3 millions EUR);

- BHNS Porte de France/Meyrin – CERN (900'000 EUR).
- o 3,7 millions EUR pour des projets dans le territoire du Pays Bellegardien, dont :
 - Travaux dans les collèges du Pays Bellegardien (2.1 millions EUR).

b. Part communale (55%) = 38 millions EUR

La part avait été redirigée en 2016 vers les communes dont l'effet frontalier est jugé le plus important, proportionnellement au nombre de permis G recensés et selon des critères géographiques. Elle reste ainsi très concentrée dans le Pays de Gex, dont les communes se voient attribuer globalement 30 millions EUR.

Clé de répartition (communes recevant plus de 1 million EUR) :

▪ Gex	3.9 millions EUR
▪ Saint-Genis Pouilly	3.9 millions EUR
▪ Valsershône	3.9 millions EUR
▪ Ferney-Voltaire	3.4 millions EUR
▪ Prévessin-Moëns	3.0 millions EUR
▪ Divonne-les-Bains	2.6 millions EUR
▪ Thoiry	1.9 millions EUR
▪ Cessy	1.6 millions EUR
▪ Ornex	1.5 millions EUR

2. Haute-Savoie : utilisation de la CFG versée en 2020 (226 millions EUR)

a. Part départementale (45%) = 103 millions EUR

Le département de la Haute-Savoie avait décidé fin 2016 de prendre des mesures pour redistribuer davantage la CFG dans les territoires frontaliers, avec l'instauration d'une quote-part de 5% destinée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cette dernière a ensuite augmenté chaque année, pour atteindre 9% de la CFG cette année. Elle représente maintenant environ 20 millions EUR qui sont reversés à chaque EPCI en fonction du nombre des frontaliers résidents. Les trois EPCI aux abords de la frontière (les communautés des communes autour d'Annemasse, de Saint-Julien et de Thonon) absorbent plus de la moitié de cette somme.

Clé de répartition :

- Fonds départemental d'interventions structurantes, 34 millions EUR, dont :
 - o Désenclavement du Chablais : 12 millions EUR;
 - o Amélioration du réseau ferré de la vallée de l'Arve : 6 millions EUR;
 - o Travaux d'amélioration et d'aménagements routiers : 5.9 millions EUR;
 - o P+R covoiturage et PEM à Saint-Gervais : 3 millions EUR;
 - o Suppression de passages à niveau : 3 millions EUR;
 - o Véloroutes et voies vertes : 2 millions EUR;
 - o Terrains des collèges à Vétraz-Monthoux, Thonon et Saint-Cergues : 1.4 millions EUR.
- Allocations directes du département (15% de la CFG, soit 34 millions EUR) en raison des charges publiques supportées par celui-ci (infrastructures, collèges, dépenses sociales).
- Allocations directes aux EPCI : 9%, soit 20 millions EUR, dont :
 - o Communauté d'agglomération d'Annemasse-les-Voirons : 4.8 millions EUR;
 - o Communauté de communes du Genevois : 3.5 millions EUR;
 - o Communauté d'agglomération Thonon Agglomération : 3.0 millions EUR.
- Part affectée aux contrats départementaux d'avenir et de solidarité (10 millions EUR) pour cofinancer des projets d'investissement portés par les communes et les intercommunalités

(par exemple dans les domaines de la voirie, des bâtiments communaux - scolaire, périscolaire - ou des équipements sportifs et culturels);

- Financement à la Région Auvergne-Rhône-Alpes pour la prise en charge des frais de fonctionnement du Léman Express : 2 millions EUR;
- Dotation réservée au désenclavement du Chablais et à l'aménagement du site de la RD 903 : 0,7%, soit 2 millions EUR;
- Fonds Eau et assainissement : 1 millions EUR.

b. *Part communale (55%) = 123 millions EUR*

L'allocation directe aux communes est distribuée au prorata des travailleurs frontaliers y résidant.

Clé de répartition (principales communes) :

- Annemasse 11,0 millions EUR
- Annecy 9,4 millions EUR
- Saint-Julien-en-G. 6,7 millions EUR
- Gaillard 4,5 millions EUR
- Vétraz-Monthoux 3,0 millions EUR
- Thonon-les-Bains 2,9 millions EUR
- Reignier 2,7 millions EUR
- Viry 2,8 millions EUR
- Veigy-Foncenex 2,6 millions EUR
- Ville-La-Grand 2,5 millions EUR
- Ambilly 2,2 millions EUR
- Cranves-Sales 2,2 millions EUR
- Valleiry 2,2 millions EUR
- Douvaine 2,1 millions EUR

3. Rappel des montants versés ces 10 dernières années

En 2021, le versement de la CFG a atteint 326 millions F (+3.4% par rapport à 2020), ce qui correspond à près de 300 millions EUR. Au total, depuis 2010, la CFG s'est élevée à 3.3 milliards CHF (2.9 milliards EUR).

⇒ Montants versés (millions F) et encaissés (millions EUR) entre 2010 et 2021 :

	CHF	CHF/EUR	EUR
2010	218.9	1.34	162.8
2011	234.2	1.23	190.2
2012	239.8	1.21	198.9
2013	267.7	1.23	217.3
2014	279.4	1.20	231.9
2015	280.8	1.09	257.4
2016	281.0	1.08	259.2
2017	282.2	1.17	241.3
2018	297.3	1.15	259.6
2019	310.3	1.10	281.4
2020	315.3	1.07	294.7
2021	326.2	1.09	299.3
Total 2010-2021	3'333.1		2'894.0

Elles sont :

Suisse : Office fédéral des transports (OFT), Cantons de Genève et Vaud

France : Région Auvergne-Rhône-Alpes

Les coûts

En complément des coûts d'infrastructures pour la ligne CEVA (voir fiche « Ouvrage d'infrastructures transfrontalières CEVA »), financement de 40 nouveaux trains bi-courants capables de rouler à la fois sur les réseaux suisse et français. La Région Auvergne-Rhône-Alpes finance 17 rames produites par Alstom pour 210 millions d'euros. Les CFF financent quant à eux 23 rames FLIRT de l'entreprise Stadler à hauteur de 236 millions de CHF (soit environ 208 million d'euros).



Exemple du futur train du Léman Express

Lémanis, opérateur du Léman Express

Lémanis est une filiale de SNCF et CFF créée en mars 2017 qui est chargée de planifier et promouvoir l'offre régionale ferroviaire transfrontalière. Elle est ainsi détenue à 60 % par les CFF et à 40 % par la SNCF. En tant qu'**opérateur du Léman Express**, dès la mise en service intégrale, Lémanis garantira la qualité de l'exploitation, de la production et de l'information à la clientèle sur l'ensemble du réseau Léman Express. L'entreprise Lémanis est l'interlocuteur privilégié des autorités organisatrices du Léman Express.

La nouvelle infrastructure transfrontalière du CEVA intégrée à l'offre de transport du Léman Express

Les nouvelles infrastructures du CEVA vont permettre de **connecter les réseaux suisse et français** (voir ci-dessus). **Chaque jour, 50 000 voyageurs emprunteront le Léman Express** sur les **240 trains transfrontaliers** bi-courants qui pourront circuler dans les réseaux des Cantons de Vaud et de Genève ainsi qu'en Région Auvergne Rhône-Alpes, dans l'Ain et la Haute-Savoie. Cela permettra une plus grande mobilité au million d'habitants du territoire du Grand Genève avec un **accès facilité au TGV et aéroport** au départ de **Genève**.

A titre d'exemple, pour la liaison d'Annemasse à la Gare de Genève Cornavin (TGV LYRIA) un usager aura accès à **un train toutes les 10 minutes** pour un **trajet d'une durée d'environ 20 minutes** contre un bus toutes les 15 min et une durée 40 minutes aujourd'hui.

Le réseau du **Léman Express comptera ainsi 230 km de voies**, reliant **43 gares** sur l'ensemble du bassin du Grand Genève. Le Léman Express deviendra alors le plus grand réseau ferroviaire régional transfrontalier d'Europe. Cette offre est complétée par des lignes déjà existantes (voir schéma, page 1) telles les 3 lignes TER en France et la ligne REGIO Express qui pourra ainsi être étendue jusqu'à Annemasse au départ de Saint Maurice-Vevey

Le 15 décembre 2019, à 5h05, le premier train du réseau du Léman express au départ d'Annemasse circulera sur les 16 km de la nouvelle infrastructure transfrontalière du CEVA.